

منظمة العمل العربية

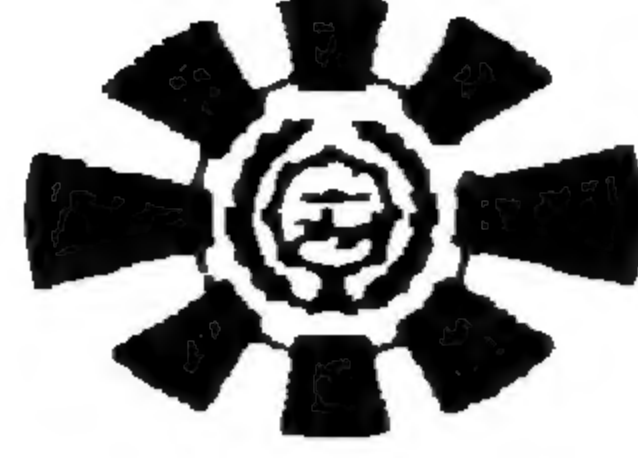


مكتب العمل العربى

# نحو استراتيجية عربية للتشغيل







منظمة العمل العربية  
مكتب العمل العربي

# **نمو استراتيجية عربية للتشغيل**



# المحتويات

الموضوع	الصفحة
تقديم :	٥
أولا : مدخل :	
مفاهيم الاستراتيجية والتكامل والاستخدام والتنمية	٩
ثانيا : حجم القوى العاملة العربية ونموها ومستويات البطالة	١٧
ثالثا : أنواع البطالة ومداهما في البلدان العربية	٢٧
رابعا : جهود البلدان العربية لإيجاد فرص للتشغيل وأوضاع القوى العاملة والتشغيل في فلسطين	٣٥
خامسا : الهجرة والتنقل وعلاقتها بالتشغيل	٤٥
١ - نظرة عامة عن التنقل والهجرة	٤٧
٢ - التحويلات	٤٩
٣ - تنظيم التنقل	٥١
٤ - تعريب العمالة الوافدة	٥٤
٥ - سياسة التوطين	٥٨
٦ - الهجرة العائدة	٦١
سادسا : تجربة إعداد الاستراتيجيات العربية القطاعية	٦٥
١ - جهود منظمة العمل العربية	٦٧
٢ - إعداد استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك	٦٨
٣ - إعداد استراتيجية تطوير التربية العربية	٧٠
٤ - إعداد استراتيجية تنمية القوى العاملة العربية	٧١
سابعا : تصورات لإعداد الاستراتيجية العربية للتشغيل	٧٥
مرافق ( ١ ) : قرار مؤتمر العمل العربي في دورته الثامنة عشرة بشأن التقرير	٨٧
مرافق ( ٢ ) : تقرير لجنة . استراتيجية التشغيل والتكامل في مجال . القوى العاملة في الوطن العربي	٨٩



## نحو استراتيجية

## عربية للتشغيل

### تقديم

أقر مؤتمر العمل العربى إعداد استراتيجية للتشغيل والتكامل فى مجال القوى العاملة فى الوطن العربى ، مدفوعا بمشاكل التشغيل والبطالة الحادة ، التى تفاقمت فى السنوات الأخيرة .

وقد حرص المؤتمر دوما على وجود تصور استراتيجى للعمل فى مجال اختصاص المنظمة ، بل انه كان من المبادرين بالمناداة بوضع استراتيجية علمية مدروسة للتنمية المتكاملة فى الوطن العربى ، وكان ذلك فى وقت مبكر منذ الدورة الثالثة له فى الرباط عام ١٩٧٤ . وكانت هذه الفكرة هى جوهر تقرير المدير العام لتلك الدورة الذى كان بعنوان : « الأمل والتحدى » ، وقد تلتها - بعد ذلك - تقارير لكل دورة ، حملت فى طياتها أبعادا استراتيجية للعمل ، وكان أقربها لموضوع استراتيجية التشغيل تقرير عام ١٩٨٢ ، المقدم للدورة العاشرة بعنوان : « نحو سياسة رشيدة للاستخدام فى الوطن العربى » .

وكان أهم إنجاز للمؤتمر فى مجال إقرار التصورات الاستراتيجية ، موافقته على « استراتيجية تنمية القوى العاملة العربية » ، خلال الدورة الثالثة عشرة له ( بغداد ، مارس / آذار ١٩٨٥ ) ، وذلك بعد أن درسها خلال دورتين سابقتين . وقد مثلت تلك الاستراتيجية خلاصة جهد طويل شمل تنظيم ندوة ثلاثية موسعة حول الموضوع ، وعقد العديد من اجتماعات الخبراء وإعداد الدراسات . وقد مثل ذلك الجهد استجابة مباشرة لإقرار مؤتمر القمة العربى الحادى عشر بـ ( عمان ، نوفمبر /



تشرين الثانى عام ١٩٨٠ ) لاستراتيجية العمل الاقتصادى العربى المشترك .

وقد فرضت أوضاع العمل عامة فى الوطن العربى ، وتفاقم مشكلات التشغيل وخاصة فى السنوات الأخيرة ، إعداد تصور استراتيجى للتشغيل فى إطار التكامل العربى فى مجال القوى العاملة .

وإذا كانت الاستراتيجية هى فى الأساس ثمرة حوار واسع معمق مع المعنيين من سياسة وإداريين وفنيين ، ونتاج جهد بحثى يغوص فى جوهر مشكلات التشغيل ويقترح الحلول الممكنة لها ، ولأنها وثيقة عمل لأمد طويل وليست اجتهادا فكريا مجردا أو تمرينا فى تصور المستقبل ... لكل ذلك فإنه لا يتوقع أن تقدم هذه الوثيقة التصور الاستراتيجى المرغوب .

غير أن هذا التقرير يحاول الإجابة على السؤالين الكبيرين : لماذا ؟ .. وكيف ؟ ..

وللإجابة عن : لماذا استراتيجية التشغيل ؟ ..

يبسط التقرير المفاهيم الأساسية التى تحكم الاستراتيجية ، وظروف التشغيل فى الوطن العربى وأفاقه ، وأهم المشكلات التى تحيط به ، ومنها الطلب غير المستجاب على التشغيل ، والبطالة ، والداخلين الجدد فى سوق العمل ، وجهود « توطين » الوظائف ، والتشغيل فى الريف ، والتشغيل فى القطاع غير المنظم . كما يركز التقرير على الهجرة والتنقل وارتدادهما ومصاحبات ذلك .

وللإجابة عن : كيفية صياغة استراتيجية التشغيل ؟ ..

يستعرض التقرير الجهود العربية لإعداد الاستراتيجيات القطاعية ، والجهود الدولية لتطوير التشغيل ، وأهم العناصر التى تعنى بها الاستراتيجية ، ويخلص التقرير إلى خطوات عملية فى إعداد الاستراتيجية المنشودة .

وقد درس مؤتمر العمل العربى فى دورته الثامنة عشرة ( القاهرة ، ٦ - ١٢ مارس / آذار عام ١٩٩٠ ) هذا التقرير وتضمن قراره بشأن موضوعه :



- ( أ ) اعتبار عقد التسعينات عقدا عربيا للتشغيل .  
( ب ) إعداد الاستراتيجية العربية للتشغيل ضمن النتائج المبكرة لعقد التسعينات .  
( جـ ) تشكيل لجان قطرية تعنى بالتشغيل .  
( د ) عقد لقاء عربى علمى عام ١٩٩١ حول استراتيجية التشغيل .  
( هـ ) إدراج متابعة إنجازات عقد التشغيل ضمن جدول أعمال المؤتمر .
- ومكتب العمل العربى إذ يعيد طبع هذا التقرير ، بعد أن نفذت الطبعة المخصصة للمؤتمر ، فإنه يرغب فى تعميم الإطلاع عليه ، واستدراج الملاحظات والمعلومات التى تثرى جهد المنظمة فى هذا الميدان وترشد خطاها .

والله ولى التوفيق ،،،

**بكر محمود رسول**  
المدير العام لمنظمة العمل العربية

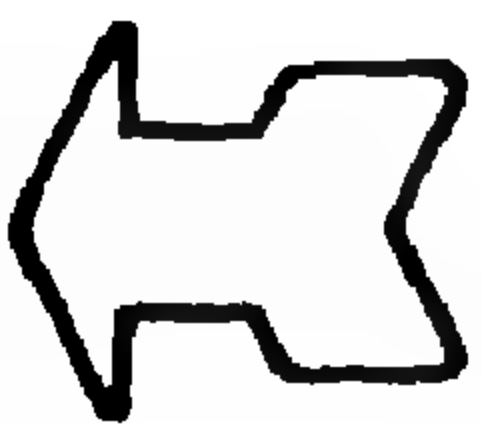




نحو استراتيجيه  
عربيه للتشغيل

أولا : مدخل

مفاهيم الاستراتيجيه  
والتكامل والاستخدام والتنمية







حدد مؤتمر العمل العربى الثامنة عشرة ، موضوع : « استراتيجىة التشغيل والتكامل فى مجال القوى العاملة فى الوطن العربى » . ليكون محور البند الحادى عشر من جدول أعماله .

وجاء قرار المؤتمر بعد عرض عدة أفكار ، منها : عقد عربى لتطوير التشغيل ، والاستخدام الأمثل للقوى العاملة العربىة ، مع التركيز على الهجرة والتنقل .

والعنوان يتضمن مفاهيم الاستراتيجية والتشغيل والتكامل والقوى العاملة على المستوى العربى . ويهمننا التعرف فى مجاله على تلك المفاهيم التى تحكم ما سوف يرد فى هذا التقرير ، ويمهد لصياغة الاستراتيجية المنشودة .

## ١ - مفهوم الاستراتيجية والتكامل :

فالاستراتيجية ، مع الاختلاف حول مفهومها ، يمكن القبول بها باعتبارها : « مجموعة من المبادئ الدالة على المسارات الرئيسىة للعمل والوسائل والإمكانات المتاحة لها ، الراصدة لاحتمالاتها ، وبدائلها المتعددة المنظمة لها بعضها مع بعض بصورة متماسكة ، المنطوية على المرونة لإعادة تشكيلها وفقا لتغير الظروف والأحوال »<sup>(١)</sup> .

وقد يكون المدى المعقول لهذه الاستراتيجية عقدين من الزمن ، وهذا يعنى أن توزع فترة فعالية الاستراتيجية المنشودة على عقدين وبالتساوى تقريبا ، وهى أيضا فترة التحولات الكبرى فى مسار الإنسانىة ، وأن يكن من الصعب التكهن بما تحمله هذه الفترة من مفاجآت ، إلا أن المؤكد فيها هو اعتمادها على إبداع الإنسان ومهارته وجهده أكثر من اعتمادها على مصادر الثروة المادية ، واعتمادها على المعلوماتية أكثر من استنادها إلى ميكنة العمل ، وانطلاقها إلى أفاق من المعرفة الجديدة مثل : الهندسة الوراثية ، وتعظيم دور التبادل الخدمى فيها بديلا عن التبادل السلعى ، واضمحلال الكيانات الصغيرة

---

( ١ ) تم استعارة هذا التعريف مما توصلت إليه لجنة إعداد إستراتيجية التربية العربىة - ١٩٨٦ ، فى تقريرها ص ( ٢١٨ ) .

ودعم هذا التعريف باحثون مثل : د . محمد لبيب شقير ، ومحمود الإمام : فحاول الأول تبسيط المفهوم ليعنى « الفلسفة العامة » .. وأكد الثانى على أنها « عملية التحرك عبر الزمن فى مسارات لا بد من سلوكها حرصا على بلوغ الهدف النهائى .. » .

الحجم ، لتتجمع في كيانات أكبر قابلة للصمود أمام رياح التغيير ، وتضائل الاعتبارات « السياسية » لتترك مكانا أرحب أمام الضرورات « الاقتصادية » .. هذه المعطيات وغيرها تمثل تحديا جادا أمام استراتيجية يفترض أن تحدد مسار التشغيل أو الجهد البشرى في الوطن العربى .

ويعتمد هذا التقرير على مفهوم : « التكامل العربى » ، والتكامل مفهوم عمدت إليه مجموعات دول عديدة في قارات العالم ، بل أصبح منهجا ثابتا لمسار مجموعات الدول ذات الخصائص المشتركة . وهو يرقى عن مفهوم التعاون والتنسيق ، بل تربطه التعريفات الغربية بتنازل الدولة طواعية عن قدر من اختصاصها في المجال الذى ترغب فيه الدخول في علاقات تكاملية بصدده ، ويخالف ذلك المفهوم السوفياتى الذى يشدد على سيادة الدولة بالرغم من إيمانها بالأممية الاشتراكية<sup>(١)</sup> . وقد حددت مجموعة من الشروط لنجاح العملية التكاملية ، منها : وجود العدو الخارجى المشترك ، وجود الدولة القائد أو الإقليم القاعدة ، الإحساس بالتوزيع العادل للمكاسب ، الثقافة السياسية المشتركة ، وجود نخب حاكمة ذات أهداف سياسية متقاربة ، وجود المؤسسات والمنظمات الإقليمية الحكومية وغير الحكومية ، ضمان عدم تحدى مفهوم : « سيادة الدول الأطراف » في بدء العملية التكاملية .

أما عن مناهج العملية التكاملية ، فيشير المختصون إلى ثلاثة مناهج تحديدا ، هى : المنهج الفيدرالى أو الاتحادى ، ومنهج التفاعلات أو الاتصالات ، والمنهج الوظيفى . والتاريخ السياسى العربى غنى بالحوار والأفكار حول المنهج الأول .

أما المنهج الثانى فيعتمد أكثر على الشعور بالانتماء إلى جماعة ، ووجود الاتفاق العام والاستجابة المتبادلة<sup>(٢)</sup> والمنهج الوظيفى الثالث نال شهرة خاصة بنجاحه في تجربة السوق الأوربية المشتركة ، ومحتوى هذا المنهج هو البدء بالمجالات التى لا تثير مشاكل سياسية وتعطى فوائد أو عوائد اقتصادية واجتماعية ، وتخضع لاعتبارات فنية وعلمية ، وتوسيع هذه المجالات بشكل تدريجى وتطورى وعلى أسس عقلانية ، وبذلك يثمر هذا الجهد تكاملا سياسيا كنتيجة طبيعية للتكامل الفنى والاقتصادى والاجتماعى . ويتوقع أصحاب هذا المنهج حدوث أزمات ، غير أنهم يرون فيها : « اللحظة الخلاقة لتحقيق الممكن ، وإعادة تحديد الأهداف على المستوى الأعلى » .

( ١ ) ينظر : المناقشة التفصيلية في : د . محمد لييب شقير : الوحدة الاقتصادية العربية ، تجاربها وتوقعاتها . ص ٨٣٦ - ٨٧٤ .

( ٢ ) ينظر : دراسات كارل دوتيش ، من جامعة هارفارد مثل :

Carl Dieutsch. Political community at the international level.



والمنهج الوظيفي في التكامل يبرر - إلى حد بعيد - قيام مؤسسات العمل العربي المشترك ، وفي مقدمتها منظمة العمل العربية . وبالإضافة إلى طموحه الوحدوي ، فقد تبلورت له وظيفة هامة وهي التكامل الانمائي ، أو « الإنماء المتكامل » ، بذلك يأخذ بعد التنمية التوجه الرئيسي لعملية التكامل .

ويشير : « التكامل العربي الإنمائي » قضية هامة تتمثل في إمكانية حصر عملية التكامل في مجالات معينة ، أم ضرورة شموله لمختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ، وهذه قضية سوف تواجهها استراتيجيات التشغيل المنشودة بحكم تناولها للتكامل في مجال القوى العاملة .. وهذا المجال يتسع ليشمل الإنسان العربي المنتج وعلاقته بمحيطه ، كما يغطي الأنشطة المنتجة في أدق تفاصيلها ، ووسائل تنمية قدراته ، وفرص الاستثمار الأمثل لطاقاته داخل حدود الدولة الواحدة وفي إطار الوطن العربي ، وعلاقة كل ذلك بالتنمية في إطار قطري أو شبه إقليمي أو عربي .

ويستحق مفهوم التشغيل والقوى العاملة - بناء على ما سبق - قدرا من التوضيح .

## ٢ - مفهوم العلاقات بين التشغيل والقوى العاملة والتنمية :

يتطابق مفهوم التشغيل غالبا مع مفهوم العمل ، بالرغم من أن التشغيل يتضمن علاقة منظمة للعمل بين مشغل ومشتغل . كما يتسع مفهوم العمل ليتجاوز الجانب الاقتصادي إلى الجانب الديني والاجتماعي والسلوكي ، كما هو الحال في الدين الإسلامي الحنيف ، وقد استخدم العمل بالمفهوم الاقتصادي في الدين الإسلامي في مواقع كثيرة من القرآن الكريم ، فإليه تعود كل فضائل الإنسان : « وأن ليس للإنسان إلا ما سعى » <sup>(١)</sup> ، وتعدد أنواع العمل : « إن سعيكم لشتى » <sup>(٢)</sup> . وقد ورد ذكر العمل ومشتقاته في القرآن الكريم في ثلاثمائة وإحدى وسبعين موضعا في ثمانين وستين سورة من سورة <sup>(٣)</sup> ، كما حددت الأحاديث النبوية الشريفة مفهوم العمل وفضله ، ففيها نجد توجيهها بأن : « الله يحب العبد المؤمن المحترف » ، و « أن أفضل الكسب عمل الرجل بيده » ، و « أن العمل عبادة » ، وأن « عليكم بالطلب » أي بطلب الرزق .. الخ . والإسلام - في جميع أحكامه - أوجب العمل على القادرين عليه ورفعهم إلى منزلة العبادة .. فمن خرج يسعى

( ١ ) سورة النجم ، الآية ٣٩ .

( ٢ ) سورة الليل ، الآية ٤ .

( ٣ ) المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم ، وضع الأستاذ محمد فؤاد عبد الباقي ، القاهرة ،

ص ٤٨٣ - ٤٨٨ .

ينظر كذلك : منظمة العمل العربية ، مفهوم العمل وأحكامه في الإسلام ، بغداد ١٩٨٣ .

على أولاده الصغار أو أبوين شيخين أو على نفسه فهو في سبيل الله .

وقد عالجت المفاهيم المعاصرة العمل على أنه حق أيضا . وقد التزمت بذلك مجموعة الدول المصنعة والدول العربية التي أتت سياسة الرفاه الاجتماعي بفضل عوائد ثروتها وقلة حجم سكانها .

ويثار تساؤل وجيه حول واجب الدول العربية القادرة على تحمل قسط من ضرورات تمكين المواطن العربي من هذا الحق ، خاصة إذا تبين - لأسباب موضوعية بيئية - عجز حكومته القطرية عن ذلك خلال هذه المرحلة . ويرتبط بهذا الحق في الوطن العربي واجب المساهمة في التنمية بقدر الحق في التمتع بثمرات التنمية هذه . والتنمية العربية تتجاوز محصلة التنمية في كل قطر ، إلى التنمية على المستوى العربي ، المستجيبة لدواعي العيش الكريم في الفترة التي تعنى بها الاستراتيجية .

وارتباط حق العمل بواجب الإسهام في التنمية العربية ، يبرز ظاهرة هدر شديدة .. فالبطالة هدر مقيت وعبث ثقيل عندما تكون فرص التشغيل متاحة في جزء من الوطن العربي . والتشغيل الناقص ، أو البطالة المقنعة تبذير للطاقة العربية على المستويين القطري والعربي . وعدم استخدام المهارات المكتسبة والمعرفة التي تقدمها مؤسسات التعليم والتدريب ، ضياع صارخ لاستثمارات ثمينة على المستويات الشخصية والقطرية والعربية .

ومع العلاقة الوثيقة بين التشغيل والتنمية ، فما زال البعض يعتقد بإمكان حل مشاكل التشغيل بصورة تلقائية من خلال العناية بالتنمية الاقتصادية . وقد جرب هذا المنهج ، بكثير من الثقة ، في بعض البلدان العربية ذات الحجم السكاني الكبير نسبيا والمتوسط .. غير أن مشاكل التشغيل في تلك البلدان تفاقمت في السنوات الأخيرة بدرجة خطيرة .

والواقع ، أن النمو الاقتصادي ، معبر عنه بمؤشر زيادة الدخل القومي ، مثمر في زيادة فرص العمل والدخل ، إلا أن ذلك غير كاف في حالة البلدان النامية عموما ، والبلدان العربية خصوصا ، بالرغم من أن هذا المنهج أثبت فعالية شديدة في تجربة البلدان المصنعة التي رافق تطورها الاقتصادي الاستخدام الكامل فيها أغلب فترة التجربة . ويعود عدم صلاحية المقارنة إلى أسباب واضحة يذكر منها :

● الزيادة السكانية التي واجهتها البلدان العربية في وقت مبكر من نموها ، وما تحقق فيها من نمو اقتصادي تلتهمه هذا الزيادة السكانية ، في حين تزايد السكان الأوروبيون بدرجة بطيئة ، لعدم تسارع الخدمات الطبية ، كما هو الحال في البلدان العربية ، أكثر من النمو الاقتصادي ، ولوجود منافذ يتوسع من خلالها السكان الأوروبيون ، في أمريكا وأستراليا والبلدان المستعمرة سابقا ، وأعداد هؤلاء مع نسلهم يقدر بالملايين .



● اعتماد الصناعة في القرن الماضي على كثافة العمل القادرة على امتصاص العمالة غير الماهرة في الريف الأوروبي . وتم تطوير الاستخدامات التكنولوجية في فن الإنتاج بما يتفق مع الاحتياجات الأوروبية ، فجاء تدريجيا وانتقائيا ، في حين عمدت البلدان العربية في نهضتها الصناعية الموعودة ، على أحدث تطورات فن الإنتاج القليل الاستخدام لليد العاملة ، الشره إلى كفاءات ومهارات تحتاج إلى تطوير مستمر واعتماد على العالم الخارجى في جانب من المواد الضرورية للإنتاج والصيانة والتدريب .

● اعتماد النمو الاقتصادى العربى على تطوير الصناعة بإنتاج سلع الإحلال ، وفي قليل من الدول على السلع التصديرية . غير أن مجاراة التطور التكنولوجى يحتاج دوما إلى رؤوس أموال لا تتوفر في البلدان المعنية ، ويعتمد على وسائل تخطيط وإدارة وتعبئة للموارد أكثر كفاءة بصورة مستمرة وهى نادرة ، ويحتاج خاصة إلى مزيد من الخبرة ، الأمر الذى لم يكن ضروريا في القرن الماضي لبساطة وسائل الإنتاج<sup>(١)</sup> .

هذا التباين في الظروف لا يوفر فرص النجاح للتجربة العربية إذا أريد لها محاكاة التجربة الأوروبية .

وبدون وجود خلفية للتجربة الأوروبية في القرار التنموى العربى ، فإن هناك شبهة في تناقض بين هدف تعظيم الدخل وتعظيم التشغيل .

والواقع أن زيادة التشغيل ينتج عنه ، بالضرورة ، زيادة في الدخل ، إلا أن العكس ليس دائما صحيحا ، إذ أن جدوى زيادة الدخل تعتمد على عدالة التوزيع ، وقد ظهر هذا واضحا في تجارب بعض البلدان النامية مثل كولومبيا . وتركز الثروة قد يفيد في زيادة الاستثمارات ، لكنه يزيد الطلب على السلع المستوردة ويحد من القوة الشرائية لغالبية السكان ، ويعمق جيوب الفقر والفاقة ، ويولد توترات اجتماعية قد تعصف بكل إنجاز .

ولاشك أن الد أعداء الإنسان هو الفقر الذى يصاحبه غالبا المرض والجهل . وقد تبين أن أنجع الأسلحة لمقاومته ، في البلدان النامية ، هو التشغيل . وباستثناء دول عربية محدودة تعتمد على التمويل الحكومى للرفاه الاجتماعى فيها ، فإن سلاح الوطن العربى لمقاومة الفقر هو الاستخدام أيضا .

وقد يظهر تعارض حقيقى بين تعظيم الدخل وتعظيم الاستخدام ، وهنا يتوجب التوفيق بتقديم قدر من التضحية من زيادة الدخل لصالح تطوير الاستخدام .

وتتباين ظروف الاقطار العربية بشدة خاصة من حيث عدالة التوزيع ، توفر الأرض

---

( ١ ) لمزيد من التفاصيل ينظر : J. Mouly and E. Costa, Employment Policies in Developing Countries P.P. 15 - 29 ILO. 1974.

الزراعية ، الاعتماد على التجارة الخارجية ، مدى الاكتفاء الذاتى ، المستوى الصناعى والخدمى ، المستوى المهارى والمعرفى للإنسان ، فرص الاستثمار .. الخ .. وعندئذ يصعب تصور استراتيجية عربية للتشغيل تحاول تحديد المسار الأمثل لجهود التشغيل فى كل قطر على حده تبعا لظروفه الشديدة التباين عن غيره . وقد تقلل تجمعات التعاون الاقليمية من حدة التباين ، غير أن حلول مشاكل التشغيل بالتحديد لا تتيسر لها من فرص خارج النظرة الشاملة للوطن العربى ، فالنظرة إلى الوطن العربى ، فى تكامله ، يختفى منها الجزء الأعظم من المشكلات المستعصية :

- فضغط زيادة السكان أو نقصه لن يكون عبئا ، بل قد يظهر الوطن العربى ، وهو لم يستكمل حجم سكانه الأمثل بعد .
- وعجز الاستثمار قد يستحيل إلى فرص واسعة تؤمن النمو المتوازن والأمن للمدخرات المالية العربية .
- ونقص المهارات والمعارف المكتسبة ، أو الهدر فيها يتحول إلى توازن .
- والتبعية للعالم الخارجى تتحول إلى اكتفاء ذاتى إلى حدود بعيدة .
- والأخطار الخارجية والداخلية تتضاءل وهى محاصرة .

فالاستراتيجية المنشودة شاملة للوطن العربى شمولاً لا يحد من تناولها لحلول تعالج مشاكل التشغيل المتباينة .

ولتقدير مدى تغطية استراتيجية التشغيل لمشاكله وأفاقه ، يتحتم القرب من واقع التشغيل فى الوطن العربى ، وتحديد أهم مشكلاته ، وهو موضوع الفقرة التالية .

نحو استراتيجية  
عربية للتشغيل

**ثانيا**

**حجم القوى العاملة العربية ونموها  
ومستويات البطالة**







## ١ - حجم القوى العاملة العربية وآفاق نموها :

يقدر حجم القوى العاملة العربية ، هذه السنة ( ١٩٩٠ ) بنحو ٦٤,٥ مليون عامل ، وقد يصل هذا الحجم إلى ٩٩ مليون في نهاية القرن ، وإلى ١٢٢ مليون بحلول عام ٢٠١٠ ، ومع ذلك فهو حجم ضئيل مقارنة مع حجم السكان البالغ حاليا ٢٢١ مليون نسمة ، والذي قد يصل إلى ٢٦٢ مليون نسمة بعد ثلاثة عقود .

وقلة حجم القوى العاملة النسبى يعود إلى ضعف المساهمة في النشاط الاقتصادى ، وهذا بدوره يعود إلى أمرين :

أولهما : شباب السكان ، ذلك أن ٥٣ ٪ من العرب هم دون ٢٠ سنة .  
وثانيهما : الضعف الشديد لنشاط الإناث الذى لا يزيد معدله عن ١٠,٦ ٪ ( عام ١٩٩٠ ) في حين أن هذا المعدل يبلغ ٤٧,١ ٪ للذكور<sup>(١)</sup> .

ويتزايد حجم القوى العاملة سنويا بمعدل ٢,٥١١ مليون خلال عقد التسعينات . وقد ترتفع الزيادة في العقد المقبل إلى ٣,٣٥ مليون سنويا ، فهناك حاجة إلى ما يزيد عن مليونى ونصف مليون فرصة عمل مطلوب توفيرها سنويا إذا أريد لمعدلات البطالة إلا تتفاقم .

والحقيقة أن الزيادة الفعلية للقوى العاملة سوف تكون أكبر مما تشير اليه الاسقاطات الديموغرافية . ففي الحاضر توجد اعداد كبيرة من الزاهدين في العمل ، ويوجد منهم في مصر وحدها ٦٦٧ ألف ( تعداد عام ١٩٨٦ ) ، أغلبهم في الريف ( ٤٠٠ ألف ) ، وكثير من هؤلاء زاهد عن العمل لأنه لا يتوقع أى فرصة للعمل ، وهذه ظاهرة شائعة في البلدان النامية ويبدو بها عدد الذين يحتاجون إلى عمل معتمدا جزئيا على الذين حصلوا عليه .

كما توجد اعداد كبيرة من المتحقين بمستويات التعليم المختلفة ، وهناك قرابة مليونين منهم في مصر وحدها ، تجاوزت اعمارهم ١٥ سنة ، وهناك توجه يتزايد في البلدان الكثيفة السكان بتوجيه الطلبة نحو التعليم الفنى والتدريب المهنى ، ونجاح هذا التوجه يجعل اعدادا منهم تدخل سوق العمل في وقت مبكر .

وتعجز القياسات الاحصائية عن تحديد نشاط المرأة في الوقت الحاضر ، وتصنف

---

( ١ ) ينظر : منظمة العمل العربية ( المؤسسة العربية للتشغيل ) إسقاطات القوى العاملة العربية ١٩٨٠ - ٢٠١٠ - طبعة ، ديسمبر/كانون الاول ١٩٨٨ ( جدول ٥ - ١ ، ٥ - ٢ ) .

اعداد هائلة من النساء كمتفرغات للمنزل ( ١٢ مليون في مصر ) وبالتالي تكون ، خارج قوة العمل . هذا الوضع قد يتغير باسرع مما هو متوقع نتيجة التطور الاجتماعى المحتوم ، والوعى بالاحتياجات المادية ، وتحسين اساليب القياس والرصد الاحصائيين .

ويضاف إلى احتمالات زيادة القوى العاملة العربية عما هو مقدر :

- تسريع اعداد كبيرة ممن هم في خدمة العلم ومن في حكمهم والانفراج السياسى وضغط الانفاق الحكومى يدفعان إلى ذلك بشدة .
- عودة المهاجرين والمتنقلين التى أصبحت عبئا ملموسا قد يتضخم في السنوات المقبلة ، واعداد هامة من العائدين لم تكن مصنفة ضمن حجم القوى العاملة الوطنية .
- اعداد اللاجئين كما هى الحال في السودان حيث بلغت ١,١٦٤ مليون لاجيء ( في اغسطس / آب عام ١٩٨٨ ) .

وتتباين الاحتياجات إلى وظائف عمل جديدة من بلد إلى آخر لاختلاف حجم السكان .  
الا أن هذا التباين يقل في اطار مجالس التعاون والاتحاد القائمة ( ينظر الجدول ١ ) .

فبلدان مجلس التعاون الخليجى تزداد الحاجة فيها لنحو ٢٣٠ ألف وظيفة عمل سنويا ، اذا استمر نموها السكانى الحال ، وهناك مؤشرات عديدة لتباطؤ هذا النمو . وبالرغم من ذلك فان مجموعة هذه الدول تجابه حاجات جديدة لم تعرف في العقدين الماضيين وهى السعى لايجاد فرص عمل لمواطنيها . ويعود ذلك إلى تشبع قطاع الحكومة الذى يفضل الوطنيين ، ويبقى القطاع الخاص ذى الامكانيات الاكبر ، الا أنه في الوقت نفسه لا يتحمس لتشغيل الوطنيين ، وذلك لوجود بديل من الوافدين . وهؤلاء يمثلون عماله مغرية للتشغيل لتدنى أجورها ، وربما لظروف العمل التى تقبل بها ، ولاسباب كثيرة أخرى . غير أن مشاكل التشغيل في هذه البلدان هى تنظيمية وادارية وتشريعية ، وليست في القدرة على توفير فرص العمل المجزية .

ومجلس التعاون العربى مدعو لايجاد قرابة ٩٥٠ ألف فرصة عمل سنويا تتركز بطبيعة الحال في مصر ( رصد تعداد عام ١٩٨٦ عدد ١,٤٨٨ مليون عاطل عن العمل ) . والعراق بين دول المجلس ، يملك قدرة كامنة على التشغيل ، ظهرت في سنوات الحرب حيث قاربت العماله الوافدة اليه في عام ١٩٨٣ قرابة ١,٧ مليون ، ومازال يستقبل قرابة ٦٠٠ ألف من هؤلاء الوافدين ( عام ١٩٩٠ ) قد يشكل بينهم ابناء مصر ٤٥٠ ألف<sup>(١)</sup> .

---

( ١ ) اعتمد التقرير على تمحيص الكثير من المعطيات والارقام المعلنة ومع ذلك فهو عرضة للخطأ لعدم نشر بيانات دقيقة ، ولحرك الوافدين السريع .



الا أن هذه القدرة قد تحتاج إلى بضع سنوات لتبرز من جديد . والأردن الذي ظهر كمستقبل للعمالة في الثمانينات ، إلى جانب إرساله لها ، قد تقل امكانياته وهي متواضعة في حد ذاتها ( ٦٣ ألف واقد عام ١٩٨٨ ) . وقد تتطور امكانيات الجمهورية العربية اليمنية في الاستخدام أكثر مما هو متوقع ، الا أن رصيدها من العماله المتنقلة لا يسمح لها بالمساهمة في ايجاد فرص العمل بشكل واسع في اطار مجلس التعاون .

وتحتاج بلدان المغرب العربي إلى ايجاد قرابه ٧٠٠ ألف فرصة عمل سنويا . وهي مهمة عسيرة خاصة لوجود قرابة مليوني عاطل عن العمل في مجموعة هذا الدول . والجمهورية الليبية هي المستقبل الهامة الوحيدة بين المجموعة وتستقبل حاليا حوالى ٦٣٨ ألف عربى<sup>(١)</sup> .

### جدول ( ١ )

#### نمو القوى العاملة العربية

وتوزيعها بين مجالس الاتحاد والتعاون القائمة ١٩٩٠ - ٢٠١٠ ( بالالف )

مجموعات البلدان العربية ضمن	نسبة % توزيع القوى العاملة العربية	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٠
مجلس التعاون الخليجي	٩,٢	٦٠٢٣	٨٣٦٠	١١٣٨٣
مجلس التعاون العربي	٣٧,٨	٢٤٣٦٦	٣٣٤٧٩	٤٦٩٩٥
اتحاد بلدان المغرب العربي	٢٧,٧	١٧٨٨٠	٢٥١٧٠	٣٤٨٨٨
باقي البلدان العربية	٢٥,٢	١٦٢٤٩	٢٢٦١٩	٢٩٨٦٩
المجموع	١٠٠ %	٦٤٥١٨	٨٩٦٢٨	١٢٣١٣٥

المصدر : جمعت من اسقاطات القوى العاملة العربية ١٩٨٠ - ٢٠١٠ الجزء الثاني / منظمة العمل العربية ( المؤسسة العربية للتشغيل ) طنجه ، ديسمبر / كانون الأول عام ١٩٨٨ .

( ١ ) حركة العمالة العربية في الجماهيرية العظمى - ندوة الهجرة الدولية ، عمان ، ٤ - ١٢ / ٩ / ١٩٨٩ .

وتزداد مشاكل الاستخدام في البلدان الأخرى لوجود هجرة منها في أوروبا قد تكون معرضة للعودة ، إضافة إلى مشاكل الاستخدام الكبيرة التي تواجهها موريتانيا اثر الازمة الخطيرة مع جارتها السنغال . والجزائر بالرغم من ارتفاع معدلات البطالة فيها ، قد تكون في حاجة إلى فئة من العمالة من البلدان الأعضاء في الاتحاد . ومع كل الاعتبارات تبقى مشكلة التشغيل أهم مشكلة تواجه بلدان المغرب العربي .

والمجموعة الرابعة تمثل البلدان العربية التي لم تنضو بعد إلى مجالس الاتحاد والتعاون الثلاثة القائمة وتضم ربع القوى العاملة العربية . والحاجة إلى فرص عمل جديدة سنوية تصل لهذه المجموعة إلى ٦٢٠ ألف يعود نصفها إلى السودان . ويواجه السودان في الوقت نفسه مشاكل تشغيل حادة بسبب تعثر جهود التنمية ونقص التمويل والنفاذ المستمر للهجرة إلى أراضي من البلدان الأفريقية المجاورة : ( بلغ عدد الوافدين إلى السودان من الدول الأفريقية المجاورة قرابة ٢ و ٣ مليون عام ١٩٨٧ كما جاء في البرنامج الرابعي للانتقال والإصلاح والتنمية ) .

ويقع في هذه المجموعة دولة فلسطين التي تزيد القوى العاملة فيها سنويا بنحو ٩٥ ألفا . وتأخذ أوضاع الاستخدام لابنائها وضعا استثنائيا وسوف يخصصها التقرير بالتناول في موقع آخر .

والنظرة العامة السابقة للحاجة إلى فرص العمل اعتمدت جانب الكم ، استنادا إلى نتيجة إسقاطات بذل فيها جهد كبير<sup>(١)</sup> . وتبقى هذه النظرة قاصرة وتحتاج إلى استكمال بالقرب من معرفة مستويات البطالة الحالية وأنواعها السائدة .

## ٢ - البطالة في البلدان العربية :

من أبرز مشاكل تشغيل القوى العاملة ، العربية عدم كفاية تشغيلها لتأتى بعد ذلك ضعف كفاءتها في التشغيل ونقص الكفاءة في إدارة تشغيلها . وخطورة البطالة تكمن في ارتباطها بعدالة توزيع الدخل ومحاربة الفقر وحرمان المصاب بها من تلبية حاجاته الأساسية ، وممارسة حق العمل الذي يتدعم الاعتراف به .

وقياس معدلات البطالة على المستوى العربي ليست بالمهمة اليسيرة ، إذ يجانبها نقص البيانات واختلاف التعاريف وقلة مسوح التشغيل ، واختلاف البنى في وضع تشغيل المرأة والقوى العاملة الريفية .

---

( ١ ) ينظر : منظمة العمل العربية - المؤسسة العربية للتشغيل - إسقاطات القوى العاملة - الجزمين الأول والثاني - طنجة ، ديسمبر كانون الأول ١٩٨٩ .

وما هو متاح من بيانات يشير إلى تعمق الظاهرة في بعض البلدان العربية ، واستمرار تفاقمها في بعض منها ، واصابتها حديثا لبلدان أخرى ، وظهورها في بلدان منتجة للنفط وقليلة السكان بصورة غير منتظرة .

والبلدان ذات الحجم السكاني الكبير هي نفسها التي تبلغ فيها معدلات البطالة مستوياتها العليا ، وبذلك يتضخم حجم العاطلين عن العمل في الوطن العربي .

ففي مصر والمغرب والجزائر والسودان والتي تمثل ٦٠٪ من القوى العاملة العربية قدر ما يقارب من أربعة ملايين عاطل عن العمل<sup>(١)</sup> فيها .

ويزيد عدد العاطلين عن العمل في البلدان العربية الأخرى عن المليون . وتأتي في مقدمتها تونس التي رصد تعداد عام ١٩٨٧ وجود ٣٠٠ ألف عاطل ، والصومال التي بلغ معدل البطالة في الوسط الحضري فيها ١٨,٦٪ ، وسوريا التي يقدر عدد العاطلين عن العمل فيها بنحو ١١٠ آلاف عاطل ، والاردن التي عرفت البطالة في السنوات الثلاثة الماضية فتجاوزت نسبتها ٨٪ وربما بلغت ١٣,٢٪ ولم تكن نسبتها تتجاوز ٦٪ قبل ذلك .

وبذلك يبلغ عدد العاطلين عن العمل في الوطن العربي قرابة خمسة ملايين . ومع هذا الحجم الكبير للبطالة فانه لا يصل إلى مستويات خطيرة ، اذ أن معدل البطالة العام في الوطن العربي لا يتجاوز ٨٪ ، غير أن هذا يفترض استخدام الموارد العربية بتنوعها في اطار مشترك ، بل أن هذا الاستخدام المشترك قد يحيل هذه البطالة المرتفعة إلى نقص للأيدي العاملة ، وافترض الصورة المثل لاستخدام الموارد تبقى أمينة وتسمح فقط بالقول بانه كلما ازداد التعاون في استخدام الموارد العربية كلما قلت البطالة . وقد ساعد التعاون العربي من قبل بالفعل في تخفيف البطالة وذلك من خلال حركة تنقل الأيدي العاملة . الا أن ذلك تم بصورة تلقائية ، واعتمادا على مبادرة الفرد المتنقل في الاساس ، كما أن تيارات حركة التنقل هذه بدأت في التلاشي لنقص فرص التشغيل في بلدان المستقبل . ومع ذلك فالفرص الواعدة ماتزال كبيرة وكثيرة ، غير أنها تعتمد على الإدارة

---

( ١ ) مصر : ارتفع معدل البطالة في الحضر من ١٠٪ إلى ١٥,٨٪ ، وفي الريف من ٦,٨٪ إلى ١٣,٨٪ ، وذلك بين عامي ٧٦ و ١٩٨٦ ، ومجموعة المتعطلين عام ٨٦ هو ١,٥٨٥٧ مليون .

المغرب : تظهر بيانات وزارة التخطيط أن معدل البطالة في الوسط الحضري تذبذب بين ١٨,٤٪ و ١٤,٧٪ بين ٨٤ و ١٩٨٧ متجهاً إلى الانخفاض ، ووجود ٢٣٦ ألف عاطل عن العمل في الريف إضافة إلى ٨٥٢ ألف ذوى شغل ناقص فيه .

السودان : اوضح تعداد ١٩٨٢ وجود ٢٨٤ ألف عاطل ، وقد يكون الرقم الفعلي أكبر من ذلك خلال السنوات الموالية .

الجزائر : كان معدل البطالة في عام ١٩٨٤ حوالى ١٦,٤٪ وقد ارتفع بعد ذلك ، وتقيد تقديرات وجود مليون عاطل عن العمل في الريف والحضر .



الواعية للاستفادة المشتركة منها إحدى مهام استراتيجية التشغيل المنشودة ، هي توضيح تلك الفرص بصورة مدروسة .

والنظرة العامة السابقة للبطالة تبقى بحاجة إلى تحديد من خلال تلمس انواع البطالة ، وفئات العاطلين عن العمل . فضمن البطالة السافرة نجد الداخلين الجدد في سوق العمل ، وبطالة المتعلمين ، وفي بعض الحالات البطالة في الريف ، وضمن البطالة المقنعة نلتبس فئاتها في الادارة الحكومية ، وفي القطاع الهامشي ، وفي العمل الزراعي .

وكنظرة عامة على أهمية أنواع هذه البطالة وانتشارها في البلدان العربية التي تعاني من البطالة بصورة محسوسة ( يزيد معدلها عن ٥٪ ) نعمد إلى اللوحة التقديرية التالية :

**لوحة تقديرية**  
**باهمية انتشار انواع البطالة في البلدان العربية**  
**والتي تزيد معدلات البطالة فيها ٥٪ ..**

الدولة	بطالة سافرة			بطالة مقنعة		
	حضر	ريف	داخليين جدد في سوق العمل	بطالة متعلمين	الادارة الحكومية	قطاع غير منظم
المغرب	x x x	x	x x x x	x	—	x x x
موريتانيا	x	—	x	—	x	x x
الجزائر	x x x	—	x x x	x	x	—
تونس	x x	—	x x x	—	—	x
السودان	x	x x x	x x	x	x x	x x x
مصر	x x x	x x	x x x	x x x	x x x	x x
الصومال	x	x	x	—	x	x x
الاردن	—	—	x	x x x	—	—
سوريا	x	—	x	—	x x	x x

\* ملاحظة : تشير العلامة ( x ) إلى وجود الظاهرة ، وتكرارها يشير إلى مدى انتشارها .





نحو استراتيجية  
عربية للتشغيل

ثالثا

انواع البطالة  
ومداها في البلدان العربية





لتكملة العرض السابق حول البطالة ومستوياتها ، هناك حاجة للتعرف في عجلة على أنواع البطالة السائدة ومدى استفحالها في البلدان العربية ، وهي على النحو التالي :

### ( ١ ) الباحثون عن العمل لأول مرة :

نظرا لفتوة السكان في الوطن العربي ، وللتسرب في مؤسسات التعليم والتكوين ترتفع نسبة الباحثين عن العمل لأول مرة .

وحجم الفئة من السكان التي يعود اليها هؤلاء ، وتقع ضمن الاعمار ١٥ - ٢٤ سنة تبلغ عام ١٩٩٠ قرابة ٣٩ مليون ، وتصل مع نهاية العقد إلى ٥٧ مليون .

ولانها تمثل الشباب ، وقد تعرض لصور من الاحباط ، فانها تكتسى خطورة استثنائية .

● في تونس يوجد من هؤلاء العاطلين عن العمل ٨٥ ألفا عام ١٩٨٧ ، من بينهم ٥٠ ألفا تتراوح اعمارهم بين ١٥ و ١٧ سنة . وتمثل هذه البطالة نسبة ٢٦٪ من مجموع العاطلين عن العمل . وقد زاد هؤلاء بنسبة ٢١٪ عام ١٩٨٨ عن عام ١٩٨٧ .

● وفي الجزائر تبلغ نسبة طالبي العمل لأول مرة ٣٩,٤٪ من المسجلين الفعليين لطلب العمل .

● ويوجد منهم في مصر<sup>(١)</sup> مليون و ٢٢٤ ألفا تقل اعمارهم عن ٣٥ سنة ، أو ٩٢٣ ألفا دون سن ٢٥ سنة ، وقد صنفوا ( كمتعطّل حديثا ) بينهم ٤٥٪ في الريف ، وبينهم ٢٣ ألفا من الأحداث دون سن ١٥ سنة .

● وفي سوريا رصد تعداد عام ١٩٨٣ عدد ٧٧ ألف عاطل عن العمل ، وكان بينهم ٣٢٪ من فئة العمر ( ١٥ - ١٩ ) سنة . وأشارت تقديرات أخرى إلى وجود ١١٠ آلاف عاطل .

وهذه الظاهرة شملت أيضا البلدان العربية الخليجية ، بالرغم من ندرة البطالة فيها .

● ففي البحرين اشار آخر تعداد ( عام ١٩٨١ ) إلى وجود ٧٤٥٨ عاطلا ، من بينهم ٧٨٪ دون سن ٢٤ سنة .

---

( ١ ) ج . م . ع . التعداد العام - نتائج العينة رقم ٨٦١ / ٨٩ / ام ت ، ص ص ٧٥ - ٨٠ .

● وفي الكويت رصد تعداد ( عام ١٩٨٥ ) عدد ٢٣٩٤ عاطلا من الوطنيين ، بينهم ٢٣٪ دون سن ٢٤ سنة .

وظاهرة بطالة الشباب والداخلين الجدد في سوق العمل نتاج طبيعي لشباب السكان . وسيعرف الوطن العربي زيادة مطردة في القوى العاملة الشابة ، خاصة لاستمرار تشغيل اليافعين دون سن ١٥ سنة . ويوجد من هؤلاء هذه السنة ٢,٤٧ مليون ، أما الشباب دون سن ٢٤ سنة فيقدر عددهم عام ١٩٩٠ بقاربة ١٩ مليونا ، ويصلون في نهاية القرن إلى ٢٦ مليونا .

ويتداخل مع هذه الظاهرة ظاهرة بطالة المتعلمين وحملة المؤهلات العلمية . فهذه البطالة بشكل خاص تجسم الهدر في تنمية الانسان ، والعجز في التخطيط وانقسام مؤسسات « التعليم والتكوين » عن « سوق العمل » .

### (ب) بطالة المتعلمين والمهرة :

بذلت جهود كبيرة لنشر التعليم ، واتيحت فرص التعليم الجامعي بصورة متكافئة ، كما اتسعت جهود الاعداد المهني والتدريب . وكل هذا الجهد يبقى دون مثيله في البلدان المتقدمة ، غير أن ذلك لا يتوافق مع احتياج سوق العمل لسوء في التكوين ، أو للتوسع في بعض التخصصات ، ولانعدام وجود تخطيط فعال للقوى العاملة . كل ذلك تجسم في ظاهرة بطالة المتعلمين بما في ذلك خريجي الجامعات والفنيين . وربما كانت بذور ذلك ظاهرة ، غير أن فرص التنقل والهجرة كانت تمتص قدرا من هؤلاء . ومع انحصار الهجرة والتنقل وتراكم مخرجات التعليم والتكوين وتضخم الجهاز الحكومي ، برزت هذه الظاهرة بشكل خطير . اذ تمثل تحديا لجملة من المفاهيم والجهود الراسخة . منها التزام بعض الحكومات بتشغيل خريجي الجامعات والسعى المستمر للتوسع في التعليم والتدريب . وقد بدأت هذه الظاهرة تستشري في كثير من البلدان العربية بعد أن كانت شائعة في عدد محدود منها . بل أنها أصبحت تصيب بعض بلدان الخليج العربي .

وقد برزت هذه الظاهرة ، أكثر ما برزت في الأردن ، في السنوات القليلة الماضية ، وساهمت في ارتفاع معدل البطالة بصورة فجائية . فبعد أن كان معدل البطالة ٦٪ عام ١٩٨٥ اذ ربما ارتفع في عام ١٩٩٠ إلى ١٣,٦٪ ووصل عدد العاطلين عن العمل إلى ٩٠ ألف . ويقدر عدد الفائض من التخصصات العلمية ٢٨ ألفا مقابل ٥١,٧ ألف من حملة الشهادة الثانوية وما دونها . وربما كان من بينهم ٨٤٨ من حملة الماجستير والدكتوراه ، اضافة إلى ١١٣٤٢ من حملة بكالوريوس ، و ٢٥,٨ ألف من حملة دبلوم الكليات المتوسطة .



ان الفائض في بعض التخصصات يثير الاستغراب ، فيقدر أن يكون بينهم ٥٥٦٠ مهندسا و ٢١٠٠ طبيبا وصيدليا و ٧٩٥٩ محاسبا واداريا واقتصاديا ، و ١١٧٢ كيمياويا ، وادنى فائض يقع على غير توقع في تخصصات الآداب ( ١٢٣٥ ) والفلسفة ( ٤٧ ) .

وقد ارتبطت هذه الظاهرة في الاردن بشكل خاص بانحصار فرص التشغيل في البلدان العربية الأخرى . وقد جاء ظهورها فجائيا ، ذلك أن مسحا حديثا ( عام ١٩٨٧ )<sup>(١)</sup> لم يظهر أكثر من ٢٧٨٦ متعطلا يحملون مؤهلا ( بما في ذلك المستوى الابتدائي ) وذلك ضمن ٣٥٥٣ عاطلا عن العمل فقط كانوا في ذلك الحين .

هذه الظاهرة التي كانت محصورة في بلد مثل مصر ، أصبحت تنتشر في كثير من البلدان العربية وقد تضيف التسعينات مزيدا من هذه البلدان . والجديد فيها أنها مست سوق العمل في البلدان الخليجية . وفي هذه البلدان مست النساء أكثر من الرجال . ففي الامارات التي سجل تعداد ( عام ١٩٨٠ ) فيها ١٨٠٣ عاطلين وطنيين كان ٥٩,٦٪ من النساء العاطلات منهم من حملة الثانوية والشهادات الجامعية ، أما الرجال فكان منهم ٨١,١٪ أمي أو يقرأ ويكتب .

ونفس الظاهرة لوحظت في قطر حيث ظهر في عام ١٩٨٦ أن ٧٨٪ من الاناث العاطلات عن العمل من المتعلقات ، في حين أن الذكور غير المتعلمين يمثلون ٦٩٪ .

ومع أن ظاهرة البطالة في حد ذاتها محدودة للغاية ، إلا أن بطالة الاناث مرتبطة بفرص العمل أمام المرأة الوطنية والمحدودة مقابل فرصها التي توسعت في التعليم ، حيث غلبت نسبة الاناث في بعض الجامعات نسبة الذكور .

وقد لوحظ في الكويت صورة معاكسة ، إلا أن الاناث هناك لا يمثلن إلا ٤٪ من جملة العاطلين والذين بلغوا في آخر تعداد ( عام ١٩٨٥ ) ٣٣٩٤ فردا .

وتبدو بطالة حملة المؤهلات نتيجة ترافق الحرص على التوسع في التعليم وذلك في غياب تخطيط محكم طويل المدى .

● وفي هذا الإطار تعاني الجزائر من بطالة ربما ١٠٠ ألف من الجامعيين والفنيين عالي التخصص ، وفي الوقت نفسه تشكو من نقص فني « الحلقة الوسطى » .

● غير أن الوضع في مصر ، التي ماتزال حكومتها ملتزمة بتشغيل الخرجين ، بلغ

---

( ١ ) مسح الصحة والتغذية والقوى البشرية والفقر - ١٩٨٧ من ٢٢٠ المملكة الأردنية الهاشمية - دائرة الإحصاءات العامة - أغسطس / آب ١٩٨٩ .

مراحل الخطر ، فتمكن الخرجين من هذا الحق أصبح يستغرق سنوات ، والاعداد في تزايد مستمر فتعداد عام ١٩٨٦ أورد بطالة ٢٦٠ ألف خريج جامعي ونحو ٩٢١ ألفا من مستوى التعليم المتوسط ، وقرابة ٧٩ ألفا من مستوى التعليم الثانوى .

● وفي السودان الذى يشكو من سحب الهجرة للمؤهلين فيه تعجز مكاتب التشغيل عن تلبية احتياجات طالبي العمل من المؤهلين .

● وفي تونس يلاحظ عام ١٩٨٨ ان ٣١٪ من طالبي العمل هم من المختصين ، وقد زادوا عن السنة السابقة بنسبة ٦,٤٪ .

واستمرار هذه الظاهرة يجسم هدرا في استثمار ثمين في الموارد البشرية ، وحلولها تتجاوز الجهود القطرية في الأمد المنظور ، وقد تكون موضع اهتمام رئيسى لاستراتيجية التشغيل المنشودة . كما ان استمرارها يقود بالضرورة الى مزيد من البطالة المقنعة خاصة في الادارة الحكومية ويهدر قيمة العلم والعمل معا .

#### (ج) البطالة المقنعة :

يستعصى هذا النوع من البطالة على القياسات الاحصائية الدقيقة . وهناك جانب منه منظور يعتمد على عدد ساعات العمل المنجزة ، ويدخل في هذا الاطار بطالة العمال الموسمين . الا ان هناك جانبا غير منظور يتمثل خاصة في :

- سوء الاستخدام من زاوية الانتاجية وذلك لنقص في المعرفة والتدريب .
- متعلمين لا يعملون في مجال اختصاصهم أو في مستوى التحصيل العلمى لهم .
- وجود أنواع من الاستخدام العائلى والاستخدام في القطاع غير المنظم الذى تتدنى فيه الانتاجية لتردى وسائل الانتاج وضعف فن الانتاج .

ولتقدير البطالة المقنعة يتحتم تحديد وسائل الانتاج المثل ، وفن الانتاج ، ومساحة الأرض في الانتاج الزراعى ونوعها ، بل وتتناول مستوى التغذية وأمور أخرى ..

ومهما يكن من أمر فهذه من أقدم ظواهر البطالة في الوطن العربى ، بدأت تنسلخ عنها البطالة السافرة بزيادة تقسيم العمل والتطور . إلا أنها في الوقت نفسه تنمو باستمرار في مؤسسات الوطن العربى الى درجة يقدر فيها عمل سنة في ادارة حكومية بقيمة عمل أيام فقط . ولاسبيل لمعالجة ذلك الا بمراجعة سياسات الاستخدام القائمة ، والتقدم في منظور الانتاجية سواء في القطاعات السلعية أو الخدمية ، وتقييم الانتاجية في هذه الاخيرة أكثر صعوبة واختلافا في الاجتهاد .

#### ( د ) البطالة السافرة في الريف العربي :

غالبا ما كانت البطالة في الريف والقطاع الزراعي من نوع البطالة المقنعة أو التشغيل الناقص . غير أن استفحال البطالة حول جانبا منها الى بطالة سافرة في الريف . وقد لوحظت هذه في أكثر من بلد عربي .

● ففي المغرب تشير البيانات الى وجود ٢٦٧ ألف قروي عاطلين عن العمل ، اضافة الى ٨٥١ ألفا ضمن التشغيل الناقص .

● وفي مصر تبدو الصورة أكثر وضوحا إذ أورد تعداد عام ١٩٨٦ عدد ٧٣٤ ألف عاطل عن العمل في الريف يشكل الاناث بينهم ١٧٪ .

● كما أورد تعداد سوريا عام ١٩٨٣ وجود ٤٠٤١٥ عاطلا في الريف السوري ، يشكل الاناث بينهم نسبة ٢٣٪ بل أنها في هذا البلد أكبر منها في الريف منها في الحضر . وهذه الظاهرة لها غرابتها . وتشير الى مدى استفحال البطالة بالرغم من التحفظ الذي يجب أن يؤخذ في الاعتبار لاختلاف التعريفات .

والبلدان العربية جابهت أنواع البطالة السابقة بجهود تسابق بها زيادة القوى العاملة ، فما مدى تلك الجهود ؟ ..



● ويبقى بين البلدان العربية حالة استثنائية تستحق الوقوف عندها وهي وضع القوى العاملة والتشغيل في فلسطين . وسوف تكون الفقرة التالية مجال تناول الموضوعين .



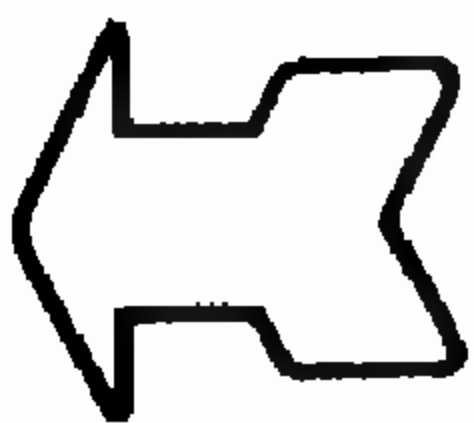


نحو استراتيجية

عربية للتشغيل

## رابعاً

جهود البلدان العربية  
لايجاد فرص للتشغيل  
وأوضاع القوى العاملة والتشغيل  
في فلسطين





استجابة للتحديات السابقة تبذل البلدان العربية أقصى الجهود لتجاوزها ، غير ان وضع التشغيل في فلسطين يبقى استثنائيا ويحتاج الى تناول خاص .

## ١ - جهود البلدان العربية لاجاد فرص للتشغيل :

من الطبيعي ان تعنى البلدان العربية التى تعاني من معدلات بطالة مرتفعة بتطوير التشغيل فيها . وجهود التشغيل ، بالرغم من أنها قاصرة عن ملاحقة الاحتياجات ، الا انها هامة جدا .

● فالمغرب استحدث سنويا قرابة ١٦٢ ألف فرصة عمل خلال الفترة ٨٢ - ١٩٨٧ أى بما مجموعه ٨١٤ ألف فرصة عمل <sup>(١)</sup> . تركزت في الصناعة والصناعة التقليدية ( ٢١٥ ألفا ) ثم في التجارة ( ١٠٨ آلاف ) . ويلاحظ ان مساهمة الادارة كانت مماثلة لمساهمة الزراعة ( بنسبة ١٢٪ ) واسهام الاشغال العامة والبناء مقاربة لاسهام قطاع الخدمات ( حوالى ١٠٪ ) .

ولعل هذا الجهد هو الذى أدى الى انخفاض معدلات البطالة من ١٨,٤٪ عام ١٩٨٤ الى ١٤,٧٪ عام ١٩٨٧ ، ويبدو ان العامل الفاعل فيها هو الاستثمارات الصناعية . فقد حققت هذه خلال نصفى ٨٧ و ١٩٨٨ مايربو عن ٨١ ألف وظيفة ، كما ان برنامج الانعاش الوطنى حقق ١٢ مليون عمل عام ١٩٨٧ . واكثر العوامل تأثيرا هي فرص العمل في الخارج اذ يقدر هجرة ٦٥٠ ألفا هاجروا خلال الفترة ٨٢ - ١٩٨٧ ويتوقع هجرة ٧٥٠ ألفا حتى عام ١٩٩٢ . ويلاحظ في هذا الجهد ضعف مساهمة مكاتب التشغيل فاسهامها في التوظيف يقارب ١٠ آلاف في السنة أى ٦,٢٪ من جملة فرص التشغيل السنوية ، وهي نسبة مشابهة لما لوحظ عام ١٩٨٤ اثناء مسح ميدانى للتشغيل .

ولو قدر للجهد المغربى في التشغيل ان يستمر كما كان في الفترة ٨٢ - ١٩٨٧ فأن ذلك من شأنه ان يخفف من معدل البطالة ، ذلك ان الوظائف المتحققة سنويا وبالغة قرابة ١٦٠ ألفا تفوق الزيادة في القوى العاملة والبالغة ١٢٠ ألفا .

---

( ١ ) المصدر : تقرير لجنة التشغيل بمناسبة إعداد مخطط المسار ٨٨ - ١٩٩٢ - يونيو/ حزيران ١٩٨٧ ، اوردها التقرير السنوى حول القوى العاملة والتشغيل ١٩٨٨ - المؤسسة العربية للتشغيل تقرير ( صفر ) .

● وتعانى تونس من بطالة مزمنة بلغ حجمها عام ١٩٨٧ قرابة ٣٢٠ ألف عاطل عن العمل ، ومعدل بطالة ١٤,٣٪ كان ١١,٤٪ فقط عام ١٩٨٠ ، ومن الطبيعي ان يمثل التوسع في فرص التشغيل هدفا ثابتا في برامج التنمية فيها ، ومع ذلك ، وبمقارنة اعداد المشتغلين بين تعدادى ١٩٧٥ و ١٩٨٤ ، نلاحظ تطورا متواضعا لحجم « العاملين فعلا » وقد تطور بشكل محدود اذ ان الزيادة لم تتجاوز ٤١,٩٨٠ عاملا . والزيادة المتحققة يعود الفضل فيها لقطاع الصناعة وللقطاع الهامشى ( قطاع النشاط غير المصرح به ، انتقل من ٦٢ ألفا عام ١٩٧٥ الى ٦٢٠ ألفا عام ١٩٨٤ ) . كما قل التشغيل في قطاع النقل والخدمات والتجارة الى الربع .. ويبدو ان هذا القطاع يتأثر بشدة بالعلاقة مع البلدين الجارين ، ولم تكن العلاقة معهما في عام ١٩٨٤ في صورتها المثلى .

وقد اتجهت برامج التنمية بعزم الى ايجاد فرص تشغيل كثيفة في السنوات الاخيرة ، وينتظر ان يكون قد تحقق قرابة ١٢٦ ألف فرصة عمل خلال السنوات الثلاث ٨٧ - ١٩٨٩ وعند نجاح هذا الجهد وتحقيق عدد الوظائف المستهدف فانه بالرغم من ذلك سوف يكون جهدا يلاحق بصعوبة نمو القوى العاملة والمقدر سنويا لنفس الفترة بحوالى ٤١ ألفا .

● وتأثرت الجزائر بتراجع عوائد المحروقات أكثر من البلدان العربية الاخرى المنتجة لها ، وذلك لحجم سكانها الكبير والتزامها بسياسة اجتماعية تطمح لعدالة التوزيع والرفاه الاجتماعى ، في الوقت نفسه وخلال السنوات الماضية ازدادت القوى العاملة الجزائرية بحجم ٢١٢ ألفا سنويا . وكان لابد أن تلاحق فرص التشغيل الجديدة هذه الزيادة . وقد أمكن بالفعل تجاوز هذه الزيادة في القوى العاملة خلال الفترة ٨٠ - ١٩٨٤ اذ حققت في المعدل ١٤٠ ألف وظيفة عمل جديدة في السنة أو ٧٠٢٥٣٤ وظيفة عمل جديدة خلال الفترة ، وقد خفضت بذلك من معدل البطالة المرتفع من ١٧,٩٪ عام ١٩٧٩ الى ١٦,٤٪ عام ١٩٨٤<sup>(١)</sup> . ويعود الفضل في الزيادة السابقة الى قطاع البناء والتشييد ( ساهم بـ ٢١٨ ألف وظيفة اضافية خلال الفترة ) وقطاع الادارة الحكومية ( ٢٣٠ ألف وظيفة اضافية ) . وبالرغم من هذا الجهد فانه لم ينجز الا ٦٠٪ مما كان مخططا ( ١١٧٥ ألف وظيفة ) ، وضعف الانجاز جاء في الزراعة ثم التجارة والنقل ( ٣٩٪ ) والصناعة ( ٥١٪ )<sup>(٢)</sup> .

وابتداء من عام ١٩٨٤ لوحظ تراجع عروض العمل وذلك لضعف الاستثمارات ،

---

( ١ ) المصدر :

REVUE ALGERIENNE DU TRAVAIL - NO. 17 JANVIER-MARS 1987, P. 53.

( ٢ ) تقرير تنفيذ المخطط الخماسى ٨٠ - ١٩٨٤ .



واستمرار تراجع عوائد المحروقات ، وخدمة الدين الخارجى ، وضغط تلبية الحاجات الاساسية الاستهلاكية للسكان ، والمراجعة الجذرية للاختيارات الاستراتيجية اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا ، أما انعدام فرص الهجرة فلم يكن لها من تأثير لتضاؤل فرصها ابتداء من عام ١٩٧٥ .

● وتبذل مصر ، التى تمثل القوى العاملة فيها بمفردها ربع القوى العاملة العربية ، جهودا اكبر لايجاد فرص التشغيل لابنائها ، وما تزال الدولة فيها ملتزمة بتعيين خريجي مؤسسات التعليم الذين يتزايدون باستمرار . وقد استطاعت ايجاد مليونين ونصف مليون فرصة عمل <sup>(١)</sup> خلال ست سنوات ٧٨ - ١٩٨٤ أغلبها فى القطاع الخدمى .

ويشير تقرير عام ١٩٨٨ لوزارة القوى العاملة والتدريب ( المسؤولة عن تعيين الخريجين ) الى تعيين ٢٠٧ الف عام ٨٧ - ١٩٨٨ أغلبهم من خريجي عام ٨٢ و ١٩٨١ لحملة الشهادات المتوسطة وما فوقها ، يضاف اليها مؤهلات جامعية فى مجال التربية والتعليم لخريجي ٨٣ - ١٩٨٦ ( ٤٠ ألفا ) . غير ان الكثير من خريجي الجامعات ما يزالون ينتظرون دورهم فى التعيين . وما يزال تدفق هؤلاء على سوق العمل يتزايد ، وفى عام ٨٦ - ١٩٨٧ كان عدد الطلبة المقيدين بالمعاهد الفنية التابعة لوزارة التعليم العالى فقط ١٠٣ الف ، وعدد طلبة الجامعات ٦٣٠ ألفا ، وعدد طلبة التعليم الفنى الثانوى ٩٢٤ ألفا والتعليم العام ٥٧٣ ألفا <sup>(٢)</sup> . وبلغت التعيينات ، التى تمت من خلال وزارة القوى العاملة والتدريب خلال ٨٠ - ١٩٨٧ ، مليون و ٢٧٧ ألفا ، قرابة نصفها لحملة المؤهلات و ١١٪ فقط عمالة فنية .

الا ان اوسع فرص التشغيل واجداها ماتزال متحققة من خلال الهجرة والتنقل بين الدول العربية . فحركة العمالة المهاجرة والمسجلة خلال عام ١٩٨٧ بلغت ٤٢٢ ألفا ، من بينها ٢٣٢ ألفا تهاجر لأول مرة والاخرى جددت عقودها .

وأهم اتجاهات الهجرة المصرية هى : العراق ( ١٤٥ ألفا ) والمملكة العربية السعودية ( ١٢٧ ألفا ) ثم الأردن ( ٧٥,٥ ألفا ) فالكويت ( ٣٤,٦ ألفا ) وتأتى بعد ذلك الامارات وعمان وقطر واليمن حسب أهمية الهجرة ، ولم يهاجر الى القدس الا ١١ فردا <sup>(٣)</sup> .

---

( ١ ) استمد من جدول تطوير العمالة خلال الفترة طبقاً لبيانات وزارة التخطيط الواردة فى تقرير اتحاد الصناعات المصرية ٨٥ - ١٩٨٧ ص ٢٠ من الجدول .

( ٢ ) الكتاب الاحصائى السنوى ٨٢ - ١٩٨٧ ج . م . ع يونيو/ حزيران ١٩٨٨ .

( ٣ ) ج . م . ع وزارة القوى العاملة والتدريب - التقرير السنوى ١٩٨٨ جدول ( ٨ ) ص ١١٤ .

## ٢ - أوضاع القوى العاملة والاستخدام في فلسطين :

تمثل أوضاع القوى العاملة والاستخدام في فلسطين حالة استثنائية تحتاج إلى لقاء ضوء يحدد طبيعتها وحجم معاناتها . بلغ السكان الفلسطينيون عام ( ١٩٤٨ ) قرابة ٥٠٤٦ ألفاً<sup>(١)</sup> يتوزعون من ناحية على الضفة الغربية وقطاع غزة والأراضي المحتلة عام ١٩٤٨ ومن ناحية أخرى على مجموعة البلدان العربية وغيرها كمتنقلين ومهاجرين . وفي عام ١٩٨٤ كان يسكن الضفة الغربية ٩١٩ ألفاً ، وقطاع غزة ٢٨٠ ألفاً ، والأرض المحتلة ( عام ١٩٤٨ ) ٦٠٣ آلاف أى ما مجموعه ١٨٠٢ ألف .

وقد هاجر من الضفة الغربية خلال الفترة ١٩٦٧/١٢/٣١ إلى ١٩٨٧/١٢/٣١ عدد ٣٢٩ ألفاً ، وفي الفترة نفسها هاجر من قطاع غزة ١٥٨ ألفاً<sup>(٢)</sup> . إلا أن صافي حركة الهجرة خلال الفترة ٦٧ - ١٩٨٧ هو ١٥٣ ألفاً من الضفة و ٨٥,٣ ألف من غزة<sup>(٣)</sup> .

ويتوزع المهاجرون والمتنقلون حسب مكان الإقامة في عام ١٩٨٤ على : الاردن ٢٢,٣٪ ، البلدان العربية المنتجة للنفط ٥١,٢٪ ، البلدان العربية الأخرى ٦,٤٪ ، أمريكا ٨,٥٪ ، وأوروبا ٨,٢٪ ، بلدان أخرى ٣,٤٪<sup>(٤)</sup> .

ويعتمد السكان في الأرض المحتلة على المقيمين بالخارج بدرجة كبيرة . ومن مسح ميداني أجرى عام ١٩٨٥ تبين أن نسبة سكان المدن والقرى والمخيمات الذين لهم أفراد مقيمون في الخارج هي على التوالي ٥٣٪ ، ٢١٪ ، ٤٠٪<sup>(٥)</sup> .

وتأتى أسباب الهجرة في ٥١٪ من الحالات لتوفير العمل في الخارج وعدم توفره في الداخل و ٢٥٪ لجمع شمل الأسر و ١٧٪ للدراسة والتحصيل<sup>(٦)</sup> .

وظروف العمل في الداخل تحكمها سياسة الاحتلال . ومن نتائج هذه السياسية :

---

( ١ ) المجموعة الإحصائية الفلسطينية عام ١٩٨٥/٨٤ العدد السادس ص ٤٢ .  
( ٢ ) ندوة الآثار الديموغرافية والاجتماعية للهجرة .. عمان ( ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٩ ) منظمة العمل العربية والاسكوا وغيرهما . الهجرة إلى فلسطين والتهجير منها إعداد يوسف الماضى وأحمد يونس الجدولان ٧ و ٨ .

( ٣ ) المجموعة الإحصائية الاسرائيلية ١٩٨٨ ص ٧٠٥ .  
( ٤ ) نقلاً عن عبد الفتاح أبو شكر ، هجرة الأيدي العاملة من الضفة وقطاع غزة .  
( ٥ ) د . عبد الفتاح أبو شكر : الهجرة الخارجية للعمالة من الأراضي الفلسطينية المحتلة - مجلة صامد الاقتصادي العدد ٧٥ ، ١٩٨٩ جدول ( ٢ ) ص ( ٥٧ ) .  
( ٦ ) المصدر السابق جدول ( ١١ ) ص ٦٩ .

● مصادرة الأراضي العامة واملاك الغائبين وتقليص رقعة الأراضي المملوكة للفلسطينيين إلى ٤٨٪ فقط في الضفة الغربية و ٥٨٪ في قطاع غزة . وفي الوقت نفسه بناء ٢٢٢ مستوطنة حتى نهاية عام ١٩٨٨ ، والاستحواذ على ٨١٪ من المياه ، وفي الوقت نفسه تحميل الفلسطينيين خمسة أضعاف ما يتحملة المستوطن الصهيوني ثمنا لكل متر مكعب من المياه . وانخفض نتيجة لذلك الناتج الزراعي ، وانخفض العاملون في الزراعة ليشكلوا ١٣,٨٪ عام ١٩٨٧ من مجموع القوى العاملة بعد أن كانوا يمثلون ٣٩٪ عام ١٩٧٠<sup>(١)</sup>.

● ازدياد هامشية القطاع الصناعي ، إذ لم يساهم الا بنسبة ٦٪ من الناتج القومي للضفة والقطاع ( عام ١٩٨٦ ) وازداد الطابع الحرفي للنشاط الصناعي ( ٢٥٠٠ مؤسسة صناعية لا تنتج الا ما قيمته ٨٠ مليون دولار ) ويعمل ٧٠٪ من المنشآت الصناعية بما يقل عن نصف طاقتها الانتاجية ، وتحول اقتصاد الضفة والقطاع إلى اقتصاد تابع فارتفعت قيمة عجزه التجاري بالتالي من ٢٦ مليون دولار عام ١٩٦٨ إلى ٦٦٦ مليوناً عام ١٩٨٧ .

ونتيجة لما سبق أصبح ٣٩,٢٪ من القوى العاملة الفلسطينية تعمل في مؤسسات الكيان الصهيوني . واضطرار نحو ٤٣ ألف عامل آخر للالتحاق بمؤسسات تعمل على أساس التعاقد الباطني لصالح المؤسسات الرئيسية في الكيان الصهيوني . ويعمل هؤلاء الفلسطينيون في المهن الدنيا بأجور تقل عن ٤٠٪ من أجر العمل المماثل الذي يقوم به غيرهم<sup>(٢)</sup>.

ومع الانتفاضة المباركة انقلبت اوضاع الاستخدام في الضفة والقطاع . فاضراب العمال الفلسطينيين عشرات المرات<sup>(٣)</sup> لم يتم دون توضحيات ، وطرحت امكانية طرد العمال الفلسطينيين بشكل جماعي . وقد توفر الهجرة اليهودية إلى الأرض المحتلة فرصة تنفيذ هذا الطرح .

وعند دراسة مشاكل تشغيل القوى العاملة الفلسطينية قد يكن من المناسب استحضار آثار الانتفاضة المجسمة ومنها :

● تحقيق خسارة للكيان الصهيوني بلغت في عامها الأول ١,٥ بليون دولار<sup>(٤)</sup> .

( ١ ) التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام ١٩٨٩ ، ص ٢١٩ - ٢٢٠ .

( ٢ ) البيانات تعود إلى التقرير الاقتصادي مصدر سابق الصفحات ٢٢٠ - ٢٢٧ .

( ٣ ) عدد القوى العاملة الفلسطينية العاملة داخل إسرائيل يقدر ١٠٩ آلاف عام ١٩٨٧ .

المصدر : صامد عدد ٧٥ مارس / آذار ١٩٨٩ ص ١٢٩ .

( ٤ ) منظمة التحرير الفلسطينية - ملف يدعوت احرونوت - ١٦ / ٢ / ١٩٨٩ ص ٣٦ .



- انخفاض معدل النمو من ٥٪ عام ١٩٨٧ إلى ١٪ عام ١٩٨٨ .
- انخفاض انتاج قطاع البناء بنسبة ٢٠٪ وقطاع الصناعات النسيجية بنسبة ١٧٪ .

- انخفاض العائد السياحي بنسبة ٤٠٪ .

- انخفاض الاستيراد من الكيان الصهيوني للضفة وللقطاع بحجم ٦٦١ مليون دولار عام ١٩٨٨ عن السنة السابقة .

وبجانب ذلك يحسن التذكير بان ثلث العائلات في الأرض المحتلة تعيش على تحويلات ذويها في الخارج . وقد تراجعت هذه التحويلات بعد ان قاربت ٣٠٠ مليون دولار في السنة ، وذلك لنقص فرص التشغيل للفلسطينيين في البلدان العربية اضافة إلى اجراءات تقييد التحويل الصهيونية . وازداد الأمر تعقيدا مع انقطاع رواتب ١٨ ألف موظف .

- أما عن ظروف التشغيل في الأرض المحتلة فتشير دراسة ميدانية<sup>(١)</sup> إلى أن :
- ٩٥٪ من الفلسطينيين المصولين لم يحصلوا على أية تعويضات .
  - ٧٥٪ من الفلسطينيين لم يحصلوا على اجازة مرضية .
  - الحرمان الكامل من مخصصات البطالة والتقاعد ونهاية الخدمة
  - إلتهاام الاستقطاعات لـ ٣٠٪ من اجمالي اجورهم .

وأوضاع القوى العاملة والتشغيل هذه سوف تأخذ منعطفا خطيرا بوصول افواج المهاجرين الجدد باعداد كثيفة تزيد عن اعداد الفلسطينيين العاملين داخل الكيان الصهيوني ، وذلك نتيجة الأوضاع الجديدة في بلدان أوروبا الشرقية .

هذا الخطر الداهم لم يكن مؤثرا في السنوات الماضية . فخلال الفترة ٨٠ - ١٩٨٧ هاجر ١١٦<sup>(٢)</sup> ألفا بما في ذلك افراد عائلاتهم ، أي بمعدل ١٦ ألفا في السنة ، وعندما يتضاعف هذا العدد ربما عشر مرات في السنة الواحدة ، فان خطر ذلك على المصير العربي واضح في مختلف الجوانب ومنها أوضاع تشغيل الفلسطينيين .

وتشير بعض المصادر إلى أن خطة الاستيطان الاسرائيلي تستهدف استجلاب ٧٥٠ ألف يهودي خلال السنوات الخمس القادمة ، وإلى زيادة عدد المستوطنين في الضفة وغزة

( ١ ) محمود قدرى - العمال الفلسطينيون تحت الاحتلال الإسرائيلي - هامد الاقتصادي - عدد ٤٠ - ص ٤١ .

( ٢ ) مرجع سابق : منظمة العمل العربية والاسكوا وآخرون - ندوة الهجرة عمان ديسمبر / كانون الاول ١٩٨٩ - الهجرة الفلسطينية - ص ٨٠ .



إلى مليون نسمة قبل عام ٢٠٠٠<sup>(١)</sup> وتشير مذكرة بعثتها ٢٠ شخصية فلسطينية مؤخراً إلى القناصل الغربيين في إسرائيل إلى «الظلم المروع والذي يتمثل في توطين مليون يهودى سوفياتى في هذا البلد وهو أشبه بتكرار مأساة ١٩٤٨<sup>(٢)</sup>» .

وهذه النوايا المخططة سوف يكون لها أكبر الأثر على جانب من القوى العاملة العربية ، واستراتيجية الاستخدام العربية سوف تعنى بدرجة مناسبة بها .

---

( ١ ) جريدة الاهرام .. ١٩٩٠ / ١ / ٢٠ .

( ٢ ) جريدة الوطن ١٩٩٠ / ١ / ٢١ نقلاً عن لوفيفارو الفرنسية .



نحو استراتيجية  
عربية للتشغيل

**خامسا**

**الهجرة والتنقل  
وعلاقتهما بالتشغيل**







## ١ - نظرة عامة عن التنقل والهجرة :

يمثل التنقل والهجرة إلى البلدان العربية ، تجربة فريدة في تاريخ الهجرات ، وذلك من حيث كثافتها في مدى زمني محدود ، وتأثيرها العميق في بلدان الارسال والاستقبال على السواء .

فخلال عقد واحد من الزمن ( ١٩٧٥ - ١٩٨٥ ) ، ارتفع رصيد المهاجرين والمتنقلين ، من القوى العاملة العربية والأجنبية ، من ١,٤ مليون إلى ربما ٦,٧ مليون ، وذلك في جميع دول الاستقبال الرئيسية . وربما كان نصيب رصيد القوى العاملة العربية ، بين الامواج البشرية الساعية للرزق في الأرض العربية ٩٠٠ ألف عامل عام ١٩٧٥ ، و ٣,٥ مليون عام ١٩٨٥ ، أو تيار هجرة صافي يقدر في معدله بـ ٢٦٠ ألف سنويا ( ينظر الجدول ٢ ) .

هذا التنقل من أجل العمل أريد له أن يكون مؤقتا ، وقد لوحظ عدم تجاوز المتنقلين ( المصريين ) مدة السنتين في المعدل كاقامة في بلدان الاستقبال ، وبذلك يمكن تقدير وجود عشرة ملايين عامل عربي خاضوا تجربة التنقل خلال العقد المذكور . ويكون المتأثرون المباثرون بهذه الحركة ( افراد الاسرة ) يقارب خمسين مليونا من السكان العرب ، وهو ما ينيف عن ربع السكان العرب من المحيط إلى الخليج .

واذا اصفنا تجربة الهجرة العربية إلى أوروبا ، التي بلغ رصيدها مليون وربع المليون من القوى العاملة أو قرابة ثلاثة ملايين مهاجر ، ندرك مدى انتشار آثار الهجرة والتنقل ومصاحباتها على الوضع الاجتماعي والاقتصادي العربي ، وبشكل خاص وضع تشغيل القوى العاملة . وتبرز حقيقة أكيدة مفادها أن التنقل كان أبرز صور التكامل العربي ليس في مجال القوى العاملة فحسب ، بل في جوانب عديدة أخرى خاصة منها تحويلات المتنقلين .

جدول ( ٢ )

القوى العاملة غير المواطنة في بلدان الاستقبال الرئيسية ونسبتها إلى جملة القوى العاملة ( ١٩٧٥ - ١٩٨٥ ) ( بالآلف )

البلدان	القوى العاملة غير المواطنة			نسبة غير المواطنة إلى المجموع ( % )		
	١٩٧٥ ( ١ )	١٩٨٠ ( ٢ )	١٩٨٥ ( ٣ )	١٩٧٥ ( ٤ )	١٩٨٠ ( ٥ )	١٩٨٥ ( ٦ )
الامارات العربية المتحدة	٢٣٤,١	٤٧٠,٨	٤٦٠	٨٤	٨٩,٨	٨٧,٦
البحرين	٣٨,٧	٧٨,٣	١١٤,٧	٤٥,٨	٥٦,٩	٥٦,٤
المملكة العربية السعودية	٤٧٤,٧	١٧٣٤,١	٢٧٢١	٣٢	٥٨,٧	٦٢,٧
سلطنة عمان	١٠٣,٢	١٧٠,٥	١٩١	٥٣,٧	٥٨,٨	٥٩,٨
قطر	٥٧	١٠٦,٣	٧٨	٨٣	٨٧,٩	٧٦,٥
الكويت	٢١٧,٦	٣٩٢,٦	٥٤١,٧	٧٠,٢	٧٨,٣	٨٠,٦
مجموع جزئي	١١٢٥,٣	٢٩٥٢,٥	٤١٠٥,٩	٤٦,٥	٦٥,٢	٦٦
العراق	٧٠	٣٠٠	١٠٠٠	—	—	—
الاردن	—	٧٩,٦	٥٣,٥٩١	—	١٦	٣١,٧
الجمهورية	٢٠٠	٤٦٠	٢٥٠	—	—	—
المجموع	١٢٩٥,٣	٣٧٩١,٥	٦٧٥٩			

المصادر : بالنسبة للبلدان الخليجية عمود ( ١ ) ، ( ٢ ) ، ( ٤ ) ، ( ٥ ) :  
التعدادات والمسموح وتقديرات . د . جورج قصيفي ( الاسكوا ) . العمود  
( ٣ ) و ( ٦ ) الامانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية . النشرة  
الاقتصادية ٩٨٧ عدد ( ٢ ) الرياض جدول ١ / ٤ ، ٥ / ٤ .

الأردن : تقارير وزارة العمل والقوى العاملة والنسب للسنتين ٧٩ ، ١٩٨٥

العراق : تقديرنا للهجرة إلى العراق لا يعتمد بالقدر الكافي على بيانات موثقة ، ولعل الهجرة كانت قد بلغت قممتها في عام ١٩٨٣ بتجاوز ١,٥ مليون وتراجعها بعد ذلك خاصة في الأعوام ٨٦ / ١٩٨٧ / ١٩٨٩ وبما لا تتجاوز نصف مليون نهاية في عام ١٩٨٩ .  
الجماهيرية : تقديرات .

## ٢ - التحويلات :

من أبرز ايجابيات حركة التنقل ، تحويلات المتقنين الضخمة .. فخلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٥ تم تحويل ٥٠ بليون دولار إلى خمسة بلدان عربية فقط هي : الأردن ، وسوريا ، واليمن الديمقراطية ، ومصر ، والجمهورية العربية اليمنية .. وبذلك فقد فاقت هذه التحويلات صور العون العربية المختلفة ، وفاقت مصادر الدخل الهامة الأخرى في دول الارسل ، ومثلت المكون الرئيسى في ميزان المدفوعات وتمويل الواردات . وليست البلدان العربية وحدها هي المستفيدة من ذلك ، بل ان بلدنا مثل : الهند والباكستان ، قد حول اليهما خلال فترة أقصر ( ١٩٧٧ - ١٩٨٥ ) مبلغ ٢٠ بليون و ١٨ بليون دولار على التوالي ( جدول ٣ ) .

هذه التحويلات الضخمة ترافدها تحويلات عينية وأخرى غير رسمية ، ومع ذلك ، وفي غياب سياسات رشيدة لاستثمارها بصورة مثلى ، مثلت فرصة ضائعة للتنمية ولم يتحقق منها غير رفع المستوى المعاشى لفئات عريضة من السكان ، ربما قد تكون جرّت معها تحفيزا على الاستهلاك من كافة السكان .

ومهما يكن من أمر ، فان هذه التحويلات تعرضت للتناقص بعد أن أصبحت مكونا أساسيا في اقتصاديات بلدان المنشأ . وهذا التناقص بدأ في عام ١٩٨٥ لجميع دول الارسل ، وأصبح بدرجة خطيرة بعد عام ١٩٨٦ ، ومع ذلك فهناك فرص للاستثمار الامثل لهذه التحويلات ، وتحقيق تنمية متوازنة توفر فرص عمل للعائدين والعاطلين عن العمل .

ولا يتسع هذا التقرير لتناول موضوع التنقل تفصيلا ، وقد تناولته وثائق المنظمة بالقدر الممكن من العناية ، وكان موضوع تقرير المدير العام لمؤتمر العمل العربى ، في دورته الرابعة عشرة ( بغداد ، ٤ - ١٣ / ٣ / ١٩٨٦ ) .

**جدول ( ٣ )**  
**تطور تحويلات المتقنين العرب**  
**إلى بعض بلدان الإرسال العربية للفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٥**  
**عبر الأجهزة المصرفية وبالمليون دولار**

السنة	الأردن	سوريا	اليمن الديمقراطية	مصر	الجمهورية العربية اليمنية	الهند	باكستان
١٩٧٥	١٦٧	٥٢	٦٢	٣٦٥	٣٠٨	—	—
١٩٧٦	٤١١	٥٣	١٢١	٧٥٥	٧٩٥	—	—
١٩٧٧	٤٧٠	٩٢	١٨٥	٩٢٨	١١٩٣	٨٨٠	٦٠٤
١٩٧٨	٥٢٠	٦٣٦	٢٥٨	١٧٧٣	١٢٢٢	١٣٠٣	١١٧٠
١٩٧٩	٦٠٠	٩٠٢	٣١٧	٢٢١٣	١١٧٧	١٣٤١	١٤٠٢
١٩٨٠	٧٩٤	٧٧٣	٣٥٢	٢٦٩٥	١٢٥٥	٢٠٢٥	١٧٤٩
١٩٨١	١٠٣٢	٤٣٦	٤٠٩	٢١٨١	٩٢٦	٢٩٢٣	٢٠٣٢
١٩٨٢	١٠٨٤	٤١٠	٤٧٤	٢٤٣٩	١١١٨	٢٥٤٦	٢٢٨٤
١٩٨٣	١١١٩	٣٨٧	٤٩١	٣٦٦٦	١١٦١	٢٩٦٤	٣١٧٦
١٩٨٤	١٢٣٥	٣٢٢	٥٠٥	٣٩٦٣	١٠١٢	٣٢١٣	٢٨١٩
١٩٨٥	١١٨٥	٣١٤	٤٢٩	٣٢١١	٧٩٢	٣٠٦٩	٢٩٠٣
المجموع:	٨٦٠٨	٤٣٧٧	٣٦٠٣	٢٣٨٨٩	٩٨٥٥	٢٠٢٦٤	١٨١٣٩

المصدر :

( ١ ) صندوق النقد الدولي : إحصاءات المالية الدولية ، وإحصاءات ميزان المدفوعات ، الامم المتحدة : المكتب الإحصائي - إحصاءات الحسابات القومية .

( ٢ ) بالنسبة للهند وباكستان :

**PREMA CHANDRA ATHUKORALA,**  
**THE USE OF MIGRANT REMITTANCES IN DEVELOPMENT.**

ندوة الهجرة الدولية ( عمان ٤ - ١٢/٩/١٩٨٩ ) ، منظمة العمل العربية والاسكوا ومنظمة العمل الدولية ، بعنوان : « نحو تحقيق التوجهات القومية في مجال



تنقل القوى العاملة في الوطن العربي .. وفي مجال اهتمام هذه الوثيقة فإن هناك ثلاثة مواضيع تستحق التوضيح ، وهي :

● قضية تنظيم الهجرة والتنقل .

● وقضية تعريب العمالة الوافدة .

● وقضية العودة .

ومع هذه القضايا تقع قضية « توطين » العمالة ذات العلاقة الوثيقة بالهجرة والتنقل .

### ٣ - تنظيم التنقل :

التزمت منظمة العمل العربية في مواسيقها ، بمبدأ تنظيم تنقل الأيدي العاملة العربية . وبالرغم من أن حرية التنقل تبقى هدفا مرغوبا ، إلا أن تحقيقها مع تحقيق المنفعة العربية المثل لا يتم إلا بحرية تنقل عناصر الإنتاج الأخرى من رأسمال وملكية أرض .

والتنظيم الذي تسعى إليه المنظمة لا يعنى التضيق بل التيسير والتخطيط ، وتخفيف سوء مصاحبات التنقل ، وتعظيم فوائده بصورة منسقة بين أطراف الإنتاج الثلاثة من ناحية ، وما بين الأطراف المعنية في البلدان العربية من ناحية أخرى .

وقد شددت مواسيق المنظمة في هذا الصدد على أمور أساسية من أبرزها :

● التشاور والتعاون بين الاطراف المعنية .

● المساواة في المعاملة فيما يخص مستويات العمل .

● أولوية التشغيل للعرب بعد الوطنيين .

● حماية المتنقلين من العنف عند تأزم العلاقات السياسية .

● توفير المعلومات والبيانات .

● تشجيع التعاون الثنائي في مجال التنقل .

● توفير فرص الاستثمار لانتقال رأس المال كأمر مكمّل لانتقال القوى العاملة .

وهذه المبادئ وردت بصفة خاصة في اتفاقية العمل العربية رقم ( ٤ ) لعام ١٩٧٥ بشأن تنقل الأيدي العاملة ( معدلة ) ، وفي المواثيق الأخرى . ومن خلال اللوحة المرفقة يلاحظ تشديد المواثيق العربية الأخرى ، بما في ذلك استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك وميثاق العمل الاقتصادي القومي واتفاقية مجلس الوحدة الاقتصادية ، على حرية التنقل .

## ■ لوحة لبعض الوثائق العربية المنظمة للهجرة والتنقل :

تاريخ إقرار الوثيقة	لمحة عن مضمون الوثيقة :
١٩٦٥ / ٣ / ٢	اتفاقية مجلس الوحدة الاقتصادية التي أشارت إلى « حرية الانتقال والعمل والاقامة » وإلغاء قيود السفر والانتقال والعمل والتملك .
نوفمبر / تشرين الثاني ١٩٦٧	اتفاقية العمل العربية التي أصبحت تعرف بالاتفاقية رقم (٢) لعام ١٩٦٧ بشأن تنقل الأيدي العاملة ، وأصبحت من اتفاقيات منظمة العمل العربية . وقد صادق عليها مجلس الجامعة العربية بتاريخ ١٩٦٨ / ٣ / ٧ وتم إصدار اتفاقية معدلة لها لاحقا ، وتنص على تسهيل تنقل الأيدي العاملة وتيسير الإجراءات وتبادل البيانات والمعلومات اللازمة لتيسير التنقل ، وتعطي الأولوية في التشغيل للعمال العرب ، وتنص على تمتع المشتغلين بالحقوق والمزايا التي يتمتع بها عمال بلدان الاستقبال .
مارس / آذار ١٩٧٥	اتفاقية العمل العربية رقم ( ٤ ) لعام ١٩٧٥ بشأن تنقل الأيدي العاملة ( معدلة ) وأشارت مثل الاتفاقية السابقة إلى أولوية التشغيل للعرب ، وأضافت خصوصية تشغيل العمال الفلسطينيين ، وتمتع الوافدين بالحقوق والمزايا المتاحة للمواطنين ، بما في ذلك الحقوق النقابية وفق التشريعات الوطنية ، وتنظيم شروط أبعاد الوافدين وحمايتهم ، وفرض عقوبات على وسطاء التشغيل ، وتشجيع استثمار الأموال العربية ، وتعويض العمالة الأجنبية بعمالة عربية بصورة تدريجية ، والتعهد بإنشاء أجهزة ثلاثية التكوين تختص بسياسة الهجرة والتنقل ، وإجراء الدراسات وتوفير المعلومات وإعداد الاتفاقيات وتسهيل حركة التنقل وتقديم خدمات استشارية للعمال ، كما حددت هذه الاتفاقية مهام مكتب العمل العربي ، والتزام الدول بإرسال بيانات ومعلومات ضرورية لتيسير الأيدي العاملة ، وأرفق بهذه الاتفاقية نموذج لاتفاقية ثنائية لتنقل الأيدي العاملة .
نوفمبر / تشرين الثاني ١٩٨٠	مصادقة مؤتمر القمة العربي الحادي عشر على استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك ، « وميثاق العمل الاقتصادي القومي ، « وقد أشارت الاستراتيجية إلى : « التوسع في الاعتماد على القوى العاملة العربية بهدف الحد من اللجوء الى العمالة الأجنبية » ،

## تاريخ إقرار الوثيقة

لمحة عن مضمون الوثيقة :

وضع : « السياسات وإيجاد القرارات التي تيسر تنقل المواطنين العرب والقوى البشرية العربية داخل الوطن العربى ، « كما أشار الميثاق إلى : « الالتزام بمبدأ المواطنة الاقتصادية العربية ، بما فى ذلك المعاملة المتساوية للوافد العربى والمواطن ، وإعطاء العمل الامتيازات التي تمنح لرأس المال ، وتحرير التنقل وضمان حقوق المنتقلين .

وقد أقر المؤتمر نفسه « الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية بالدول العربية ، ، وقد اعتمدت مبدأ افضلية التشغيل للمواطنين أولا ، وللعاملين العرب ثانيا ، وللخبرات من جنسيات أخرى ثالثا ، واعتبرت مبدأ خلق فرص العمل لمواطنى الدولة المضيفة والعرب من العوامل التي تراعى فى منح المزايا التفضيلية للاستثمار .

اتفاقية العمل العربية رقم ( ١٤ ) لعام ١٩٨١ بشأن حق العامل العربى فى التأمينات الاجتماعية عند تنقله للعمل فى أحد الاقطار العربية .

مارس / آذار  
١٩٨١

وقد تضمنت الحق فى تحويل الراتب واحتياطيه إلى حيث تقيم أسرة الوافد العربى ، واحتساب مدة الخدمة اثناء التنقل ضمن الخدمة المضمونة .

٩ فبراير / شباط  
١٩٨٤

إصدار المجلس الاقتصادى والاجتماعى العربى لإعلان مبادئ بشأن تنقل القوى العاملة العربية ١٩٨٤ ، وأكد الإعلان عن منح الأولوية فى التشغيل للعمال العرب ، والمساواة بين الوافدين العرب والمواطنين ، وتعليم أبناء الوافدين العرب واعتبارهم رصيدا للاحتياجات المقبلة ، وإقامة المشروعات العربية المشتركة ، والاعتماد الكامل على القوى العاملة العربية وفق مخطط ملائم ، والزام الشركات وشركات المقاولات بتشغيل العمال العرب ، وتعزيز الأجهزة القطرية ، والتعاون العربى فى مجال التدريب ، ومن الأدوات الفعالة لإنجاح حركة التنقل توفير المعلومات ومعالجتها وبثها ، ولهذا الغرض أنشئت المؤسسة العربية للتشغيل التابعة لمنظمة العمل العربية من ناحية ، ومن ناحية ثانية استمرار المكتب فى متابعة الالتزام بالاتفاقيتين رقم ( ٢ ) و ( ٤ ) من خلال نظام متابعة تنفيذ إتفاقيات وتوصيات العمل العربية .



غير أن جهود المؤسسة العربية للتشغيل بطبيعتها تعتمد على التفاعل الكامل مع الأجهزة المعنية في البلدان العربية بالتشغيل والتنقل والهجرة ، وعلى درجة التجاوب في توفير البيانات والتعاون في تطوير نظم المعلومات ومكاتب التشغيل فيها ، وإجراء المسوحات وتوليد البيانات .

ويحكم جهد المنظمة التزام الجهات المعنية وتعاونها وتوفير وسائل العمل ، ويغضى كل ذلك التطبيق الحاسم للنوايا السياسية المعلنة ، والمواثيق المقتنة والمقرة .

وتجربة التنقل الماضية جاءت في عجلة سبقت بها التخطيط الفعال والتنظيم الملموس ، وكان الحرص على التنمية السريعة وملاحقة الزمن يبرران ترك هذه الظاهرة الخطيرة لمبادرة الفرد المجردة ولعوامل السوق غير الواعية .

وبالرغم من بدء إنحصار التنقل فإن ذلك أدعى لترشيده وتنظيمه من بلدان الإرسال والاستقبال معاً . وإذا كانت الفترة الماضية قد تعتبر فرصة ضائعة ، إلا أن فرصاً أخرى ما تزال قائمة بتوفير الرغبة العربية المشتركة ، وتتجلى هذه الرغبة في الموقف من تعريب العمالة الوافدة ، وحرص بلدان الإرسال على مزيد من التنظيم والإعداد لتنقل ناجح .

#### ٤ - تعريب العمالة الوافدة :

تلتزم بلدان الاستقبال بإعطاء الأولوية في التشغيل للوافدين العرب قبل الأجانب ، وتنص على ذلك تشريعات العمل فيها ، وفي مقدمتها تشريعات بلدان مجلس التعاون الخليجية ، بل أن تحديد هذا المبدأ في تشريعات هذه البلدان أكثر وضوحاً من غالبية تشريعات العمل الأخيرة .

واتخذ بعض هذه البلدان إجراءات عملية لتشجيع توازن مجتمع الوافدين ، وإعطاء فرص أكثر لتشغيل العرب ، من ذلك :

● قرار الإمارات العربية المتحدة منذ عام ١٩٨٢ باشتراط وجود ٢٠ ٪ من العمالة العربية للموافقة على العقود الجماعية .



● وفي الأردن فرض تفاوت في رسوم تصريح العمل بين الوافد العربي والوافد غير العربي ابتداءً من ٥ / ١١ / ١٩٨٨<sup>(١)</sup> .

هذه التشريعات والإجراءات إنعكست فعلياً على واقع تركيب الوافدين في كثير من دول الاستقبال ، وهي كما يلي مرتبة حسب أهمية العمالة العربية بين الوافدين : العراق ، الجماهيرية ، الأردن ، الكويت ، السعودية .

وفي جميع هذه البلدان تتراوح نسبة العرب بين ٦٠ ٪ و ٨٥ ٪ كما يوضحها الجدول رقم ( ٤ ) .

غير أن هذه النسبة ما تزال ضئيلة في بلدان استقبال أخرى ، وحسب ضالة هذه النسبة يأتي ترتيب هذه البلدان : عمان ، البحرين ، الإمارات العربية ، قطر ، حيث تتراوح النسبة فيها بين ٩,١ ٪ و ٣٣,٤ ٪ .

والملفت للنظر أن نسبة العرب بين الوافدين اتجهت في جميع البلدان العربية المستقبلية للتناقص بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٥ . والبيانات المتاحة تشير إلى مزيد من تناقصها في الفترة اللاحقة ، باستثناء حالات تقليدية هي : العراق والأردن والجماهيرية ، يضاف إليها قطر التي شهدت زيادة في نسبة العرب وتقلصاً في مجموع الوافدين .

وقد نال موضوع فرص أوسع لتشغيل الوافدين العرب إهتماماً عربياً في فترة النمو السريع لفرص التشغيل . ويستمد هذا الموضوع أهمية جديدة ، وإثارة أكثر ، عند تراجع فرص التشغيل هذه . وربما كان هذا التراجع فرصة سانحة لتصحيح التوازن الديموغرافي وتحقيق توازن سكاني آمن .

---

( ١ ) تبلغ الرسوم للعامل العربي في الزراعة ١٠ دنانير ، ولغيره الوافد ٥٠ ديناراً ، وتبلغ الرسوم للعامل العربي في غير الزراعة مائة دينار ، ولغيره الوافد ثلاثمائة دينار ( باستثناء التمريض ) .

**جدول ( ٤ )**  
**نسبة العرب بين الوافدين في بلدان الاستقبال الرئيسية**  
**بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٥**

نسبة الوافدين العرب إلى مجموع الوافدين	البلدان	
	١٩٨٠	١٩٨٥
البحرين	١٩	١٥,٢
الكويت	٧١,٧	٦٩
عمان	١٠,٨	٩,١
قطر	٣١,٩	٣٣,٤
المملكة العربية السعودية	٧٧,٦	٥٦,١
الإمارات العربية المتحدة	٢١,٧	١٩,٤
المجموع الجزئي	٥٨,٤	٥٦,١
الأردن	٧٧,٩	٧٦,٤
العراق	٩٠	٨٥

المصدر : من مصادر مختلفة .

وقد كانت مبررات الوجود الآسيوي المتزايد تعتمد على المعطيات التالية :

١ - كثافة المشاريع يحتاج إلى وجود سريع للعمالة الماهرة ، ويعتمد على عقود جاهزة للتشغيل تكفل سرعة الإنتاج وحسن الالتزام ، والمعنيون بتنفيذ تلك العقود يتولون أيضا توفير العمالة المناسبة وتسفيرها بعد تنفيذ العقود .

٢ - الهجرة مؤقتة جدا ولا تتجاوز مدة تنفيذ العقود .

٣ - العمالة العربية ينقصها التدريب والمهارة في استخدام أدوات الإنتاج التكنولوجية .

٤ - أجور العمالة الآسيوية أقل من أجور العمالة العربية .

٥ - عدم توفر معلومات أو إمكانية تجميع العمالة حسب احتياجات المؤسسات المستخدمة في وقت يسير ، في حين تتوفر هذه في البلدان الآسيوية بكفاءة .

٦ - كما يدور في ذهن البعض اختلاف الاجتهادات السياسية في البلدان العربية والخشية من إمتداد هذا الاختلاف من خلال إنتقال القوى العاملة العربية .

وبداية التسعينات يشير إلى وضع مختلف تفقد معه تلك المبررات ثباتها والمعطيات الجديدة تشير إلى ما يلي :

١ - الهجرة الآسيوية تميل إلى تمديد فترة إقامتها ، ومتوسط إقامتها الحالية في البلدان الخليجية يتجاوز ٣,٥ سنة ، وقد كان أقل من سنتين في بداية الثمانينات ، كما أن العقود الشاملة قلت للتشبع في البنية الأساسية ، ومن ناحية أخرى لوحظ زيادة الولادات بين الوافدين في بلدان الاستقبال ، وقد سجلت أربعة بلدان خليجية : ( الكويت ، البحرين ، قطر ، السعودية ) ولادة ١٠٦ ألف من أبناء الوافدين وذلك عام ١٩٨٥ .

٢ - بذلت البلدان العربية جهودا حثيثة للتدريب والتوسع في التعليم ، وكان من نتائج ذلك ظهور البطالة بين الفنين وذوى المؤهلات العليا ، وفي بعض الحالات بدرجات حادة ( الأردن ، مصر ) .

٣ - أجور الهجرة الآسيوية المتدنية لا تدخل ضمنها التكلفة الاجتماعية لها ، والتي تلتزم بها الحكومات ، كما أن هذه الأجور مرضية لفئات كبيرة من العمال العرب ، وتجربة التنقل إلى العراق وإلى الجماهيرية تؤكد ذلك ، كما أن هذا الاعتقاد الشائع لم تثبت صحته من خلال دراسات جادة .

٤ - احتياجات بلدان الاستقبال للأيدي العاملة أصبحت قابلة للتوقع والتخطيط بعد استقرار النمو واكتساب تجربة كثيفة في إدارة العمالة الوافدة ، وأصبح بالامكان التمهّل والتدقيق في اختيارها .

٥ - أصبح لدى مكاتب التشغيل العربية معلومات وافية عن طالبي العمل ، ويتجاوز ما هو مسجل منها في دول الارسل العربية عن المليون بكثير ، كما هو مبين في الجدول رقم ( ٥ ) وضمن هذه الطلبات سوف تجد بلدان الاستقبال احتياجاتها من العمالة . ومعروف أن معدل الإضافة في عروض العمل ببلدان الاستقبال خلال نمو التشغيل السريع كان حول المعدل ، ٢٦٠ ألف سنويا ، وقد تناقص هذا المعدل كثيرا في نهاية الثمانينات ، وقد يتناقص أكثر في بداية التسعينات .

**جدول ( ٥ )**  
**طلبات العمل المسجلة من قبل الراغبين في العمل**  
**بمكاتب التشغيل في**  
**بعض بلدان الارسل العربية**

البلد	السنة	عدد الطلبات المسجلة بالالف
الأردن	١٩٨٨	٥٧
الجزائر	١٩٨٧	١٨٣
سوريا	١٩٨٧	٢٦
مصر	١٩٨٨	٥٠٤
السودان	١٩٨٧	٨٥
تونس <sup>(١)</sup>	١٩٨٨	١٩١
المجموع	-	١٠٤٦

المصدر : المجموعات الاحصائية السنوية وتقارير وزارات العمل .

ملاحظات :

(١) تونس لعشرة أشهر فقط من السنة .

- جزء من التسجيل تتولاه إدارات الخدمة المدنية للتوظيف العمومي .

- عدم توفر بيانات كافية عن المغرب ذات طلبات العمل الكثيفة .

□ □ □

وفي جانب ما يراه البعض من الخوف من التباين في الاجتهادات السياسية فإن السنوات الماضية شهدت تقاربا ايجابيا يتزايد باستمرار ، والمتغيرات الدولية تساعد على مزيد من هذا التقارب في فترة التسعينات .

ويبقى إعتبار هام لا يجب إهماله مطلقا وهو حق مواطني بلدان الإستقبال في إيجاد فرص عمل لهم ، وهو ما تحاول تحقيقه سياسات « التوطين » .

٥ - سياسة « التوطين » :

« التوطين » سياسة عامة انتهجتها غالبية البلدان العربية ، وتفاوتت في فترة



تنفيذها ، ارتبطت في السابق بخروج المستعمر ، غير إنها في الحاضر تعنى : « تنفيذ حق المواطنين في أولوية التشغيل خاصة في البلدان القليلة السكان والمنتجة للنفط » ، وفي هذه البلدان لم يكن هذا الهدف ضمن أولوياتها العملية في التشغيل ، وذلك في السبعينات ، ويعود ذلك لكثافة مشاريع التنمية وما رافقها من احتياجات هائلة للوافدين ، كما يعود إلى ضرورة توسيع فرص التعليم والتدريب التي تحتاج إلى وقت ، لم تنتظره مشاريع التنمية المتسارعة .

وفي الثمانينات بذل جهد كبير « للتوطين » غير أن هذا الجهد إعتد في الأساس على التوظيف في القطاع الحكومي ، أما التوظيف في القطاع الخاص فتحكمه ظروف مختلفة ، وسوف يكون هذا الأمر من التحديات الأساسية للتشغيل في التسعينات .

• وهدف « التوطين » كان واضحاً في خطط التنمية في البلدان المعنية ، ومن أبرزها المملكة العربية السعودية . فالخطة الأولى ( ٧٠ - ١٩٧٥ ) حددت : « تشجيع إحلال السعوديين في المجالات التي يتوافر فيها سعوديون لديهم التدريب اللازم أو الخبرة المناسبة » . والخطة الثانية ( ٧٥ - ١٩٨٠ ) أعطت الأولوية في التشغيل للسعوديين للأعمال الإدارية والفنية ، وركزت على زيادة معدلات مساهمة السعوديين في مجموع القوى العاملة وتنويع المهارات ورفع مستواها والاعداد المهني للمتقنين جزئياً بسوق العمل بشكل خاص . وفي الخطة الثالثة ( ٨٠ - ١٩٨٥ ) أشير إلى شغل السعوديين للوظائف الإشرافية والإدارية ، وإلى زيادة الانتاجية ومراجعة مناهج التعليم لهذا الغرض ، وفي الخطة الرابعة ( ٨٥ - ١٩٩٠ ) أشير إلى سياسة إحلال تعتمد الوسائل التالية :

- الاستمرار في خفض الاعتماد على الأيدي العاملة غير الوطنية .
- رفع معدلات الانتاجية .
- زيادة حجم استقطاب القطاع الأهم للأيدي العاملة السعودية .
- زيادة درجة توافق مستوى مهارات السعوديين الذين يلتحقون بالقوى العاملة مع احتياجات الاقتصاد الوطني .

وتتشابه سياسات الإحلال في باقي دول مجلس التعاون للدول العربية الخليجية .

• أما في الجماهيرية ذات الوضع المماثل فإن سياسة « التوطين » اعتمدت وسائل مختلفة تتمثل خاصة في :

- مراجعة توزيع القوى العاملة الوطنية وتوجيهها إلى القطاعات التي اعتبرت منتجة ، وذلك بتغير عميق في السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، وفي هذا الإطار تم تقليص تجارة المفرد والتوسع في التأمين .

● تحديد قطاعات لا يشغلها إلا المواطنون ، وذلك بصورة حاسمة وفي تاريخ محدد ، وذلك ما بين ٨٣ و ١٩٨٥ وكان من نتيجة ذلك الاستغناء الكثيف عن حجم هام من العمالة العربية ، وبصورة مفاجئة خلقت تعقيدات ما يزال الجهد مبذولا لإزالة آثارها .

غير أن هذه الاجراءات تم تعديلها في وقت لاحق لتفتح الجماهيرية أبوابها أمام تنقل القوى العاملة العربية دون قيود ( قانون رقم ١٠ لعام ١٩٨٩ ) .

وقد اعتمدت سياسة « التوطين » في جميع البلدان على القطاع الحكومي ، في الأساس ، وأمكن بالفعل زيادة التشغيل في هذا القطاع .

\* فالعمانيون إرتفع عددهم في القطاع الحكومي من ١٦٣٠ عام ١٩٧٠ إلى ٤٣ ألفا عام ١٩٨٧ ، وبالرغم من ذلك فإن نسبة العمانيين في هذا القطاع قد انخفضت بما يزيد عن ٨٠ ٪ قبل ١٩٧٣ لتستقر في السنوات الأخيرة عند ٦٠ ٪ ويعود هذا إلى تضخم القطاع الحكومي من ١٧٥٠ عام ١٩٧٠ إلى ٧٢ ألفا عام ١٩٨٧ .

\* وفي الإمارات العربية تطور عدد العاملين في الوزارات من ١٠ آلاف عام ١٩٧٢ إلى ٤٤ ألفا عام ١٩٨٨ ، وكان نصيب المواطنين مرتفعا مقارنة مع نسبة القوى العاملة الوطنية ضمن مجموع القوى العاملة ، فنسبة المواطنين في القطاع الحكومي تبلغ ٣٦ ٪ عام ١٩٨٨ والنسبة العامة ترتفع إلى ٨٦,٧ ٪ عام ١٩٨٥ .

وبقدر ما يمثل هذا الانجاز أمرا هاما إلا أن فرص الاستمرار فيه مدعوة للتقلص وذلك نتيجة تشبع القطاع الحكومي . وفي السنوات الأخيرة أصبحت زيادة توظيف الوطنيين في هذا القطاع لا تزيد في المعدل عن ٥٠٠ فرد في السنة خلال الفترة ٨٠ - ١٩٨٨ وذلك في الإمارات .

\* وفي عمان حدث توسع في القطاع الحكومي ولا يزيد هذا المعدل عن ألفين سنويا خلال الفترة ١٩٨٣ - ١٩٨٧ .

وهناك فرص لاحتلال الوطنيين محل الوافدين بطبيعة الحال ، ويقود هذا الأمر مباشرة إلى مزيد من الاستغناء عن الوافدين العرب ، ذلك أن القطاع الحكومي أكثر إستخداما للوافدين العرب من القطاع الخاص . وسوف يجعل المنافسة غير متكافئة بين العمالة الوافدة العربية والعمالة الوافدة غير العربية . فالعمالة العربية تضاعلت فرصها في القطاع الخاص الأكثر توسعا ، وسوف تضيق أيضا في القطاع الحكومي ، وقد تقود سياسة « التوطين » إلى « احتكار » المواطنين لبعض الأنشطة الاقتصادية ، كما هو الحال في بعض البلدان بالنسبة لمهنة السائقين ، غير أن المجال الأرحب لتنفيذ سياسة توطين واسعة تتمثل في القطاع الخاص . ونجاح هذه السياسة يعتمد على إعادة النظر في شروط العمل والأجور والتوظيف في هذا القطاع .

- وهناك صعوبات جديده أمام نجاح سياسة « التوطين » منها :
- القدرة على رفع الانتاجية وتكثيف الخبرة للمواطنين في فترة محدودة .
  - عزوف المواطنين عن بعض الأعمال .
  - ميل المواطنين إلى الاستقرار في المناطق الحضرية الرئيسية .
  - ميل الملتحقين بالتعليم إلى التخصصات القطرية .
  - زيادة إقبال المرأة على التعليم خاصة الجامعي منه ، وعدم تكافؤ فرص العمل بين الرجل والمرأة .
  - مدى ضوابط الهجرة وطبيعة توجهات هذه الضوابط ومدى فعاليتها .
  - مدى الفصل بين حقوق المواطنة وحقوق العمل .
  - صعوبة التوفيق المستمر بين الاستخدامات التكنولوجية المتطورة وجهود التدريب والتعليم .
  - إمكانية تخطيط القوى العاملة البعيد المدى .
  - سياسة الأجور والحوافز .
  - إعادة توزيع التكلفة الاجتماعية للعمل بحيث يساهم فيها القطاع الخاص<sup>(٥)</sup>.

## ٦ - الهجرة العائدة :

لم تكد بلدان الإرسال العربية تركز إلى التنقل كوسيلة للتشغيل وتصحيح موازين مدفوعاتها حتى بدأت تجابه مشاكل عودة المتنقلين ، وذلك ابتداء من منتصف الثمانينات ، ولم تكن قد استعدت لذلك . وتم ذلك دون أدنى قدر من التعاون . هذه العودة جاءت نتيجة عوامل أثرت في الاقتصاد الدولي ، وهي العوامل نفسها التي أثرت أيضا في بلدان الإرسال العربية ، وبذلك فقد قللت من فرص استعدادها لعودة المتنقلين . وبهذا المنظور كان من الطبيعي أن تترافق عودة المتنقلين العرب بعودة المهاجرين العرب من أوروبا ، وبذلك تتسع الظاهرة وتشمل جميع بلدان الإرسال العربية .

ولم تكن مؤشرات العودة بخافية منذ بداية الثمانينات ، خاصة بعد الجهود الكثيفة التي بذلتها بلدان الإستقبال في إتمام البنية الأساسية لها ، وتزايد فرص استخدام العمالة الآسيوية في أسواق عملها .

\* ينظر لمزيد من التفصيل مثلاً :

- ١ - وثائق مؤتمر إدارة القوى البشرية العاملة من أجل تطوير قدرات المواطنين في الوظيفة العامة ( أبو ظبي ٥ - ٦ / ١١ / ١٩٨٩ ) .
- ٢ - مكتب المتابعة لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية ، نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية ، ( ١٩٨٣ ) .



وقد بذلت جهود بحثية ومسحية لمتابعة ظاهرة العودة في أكثر من بلد إرسال عربى ، وبفضل ذلك أتاحت صورة تقريبية لحجم الظاهرة وخصائصها .

\* ففى مصر<sup>(١)</sup> أظهرت دراستان ميدانيتان عودة صافية تقدر بـ ١٠٠ ألف سنويا خلال الفترة ٨٥ - ١٩٨٧ . وقد بدأت العمالة الحضرية بالعودة ، ثم تكثفت عودة العمالة الريفية التى تعمل عادة فى قطاعى الزراعة والبناء . وقد حدثت هذه العودة أساسا من العراق ( ٣٩,٧ ٪ ) والسعودية ( ٣٠,٦ ٪ ) .

وتعود أسباب العودة من العراق إلى إجراءات تحديد نسبة الراتب المحولة ( مارس / أذار ١٩٨٦ ) أما السعودية فلانخفاض عائدات النفط ( من ١٠١ بليون دولار عام ١٩٨٠ إلى ١٢,٦ بليون دولار فقط عام ١٩٨٦ ) وكان أمر العودة متوقعا إذ أعلن فى إطار الخطة الرابعة ( ٨٥ - ١٩٩٠ ) عن تخفيض عدد الوافدين بـ ٦٠٠ ألف .

وقد عاد إلى مصر بصورة أكثر كثافة ذوى المستويات التعليمية الدنيا من أميين وملمين بالقراءة والكتابة ، فى حين بقيت نسبة متوسطى التعليم وذوى المهارات العليا ثابتة .

\* والأردن ذات التأثير الشديد بالتنقل ، فإن المتنقلين والمهاجرين منها يشكلون نسبة ٤٠ ٪ من اجمالى القوة العاملة الاردنية ، وهى نفس النسبة التى تمثل الفنيين والتقنيين بينها وذلك لارتفاع مستوى تعليمها ، وتزايدت حاجتها بعد ذلك إلى الوافدين باطراد لتصل ١٥٣ ألفا عام ١٩٨٤ وتقل بعد ذلك إلى ١٣٠ ألفا عام ١٩٨٧ .

وقد تأثرت الأردن بالعودة بدرجة كبيرة وذلك للارتفاع النسبى لمعدلات البطالة فيها فى السنوات الأخيرة ٨,٦ ٪ عام ١٩٨٨ وبشكل خاص لانتشار بطالة ذوى المهارات العليا كما سبق أن أشار التقرير إلى ذلك . وقد شكل العائدون ذوى التخصصات الفنية نسبة ٣٦,١ ٪<sup>(٢)</sup> إضافة إلى ١١,٢ ٪ من الأردنيين ذوى الأعمال الكتابية .

وقد كان العائدون يعملون خاصة فى قطاع الادارة العامة والخدمات الاجتماعية ( ٤٣,١ ٪ ) ثم التجارة والبناء ( ١٨,١ ٪ لكل منهما ) .

أما عن حجم العائدين فإن التقديرات تتضارب . وتشير احداها إلى عودة ٣٠ ألفا خلال السنتين ٨٦ ، ١٩٨٧ . وقدرت ارتفاع حجم العودة السنوى إلى ٥٨ ألفا عام ١٩٩٠<sup>(٣)</sup> . ومع ذلك فإن خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأردنية ٨٦/١٩٩٠

---

( ١ ) قام المجلس القومى للسكان فى مصر بدراسة ميدانية واسعة للظاهرة عام ١٩٨٥ وقام الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء فى مصر بدراسة معاملة أخرى عام ١٩٨٧ .

( ٢ ) من خلال مسح محدود أجرته دائرة الاحصاءات العامة - دراسة الهجرة الداخلية والعائدة والقوة البشرية ( ١٩٨٦ ) نوفمبر/ تشرين الثانى ١٩٨٩ .

( ٣ ) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا : اثر عودة العمالة المهاجرة مارس / اذار ١٩٨٦ .



لا تتوقع عودة اضافية خلال الفترة بل دورانا للتنقل بحجم ٢٥ ألفا . وتسعى إلى إحلال أردنيين محل ٥٠ ألف وافد .

\* وعرفت الجمهورية العربية اليمنية هذه الظاهرة منذ بداية الثمانينات في وقت لم تحقق فيه خطة التنمية الثانية ٨٢ / ١٩٨٦ ما استهدفتها من خلق ٢٨٤ ألف فرصة عمل جديدة . أما الخطة الثالثة ٨٧ / ١٩٩٢ فتسعى إلى الحد من الاستخدام في القطاع العام وتخصيصه لتوظيف المتخرجين الجدد من مؤسسات التعليم ، وبذلك تضيق فرص الاستخدام أمام العائدين لتبقى أمامهم فقط فرص القطاع الخاص ، وتشجع الحكومة بحرص شديد العائدين على الاستثمار في القطاع الصناعي .

\* ويعجز سوق العمل في السودان عن استيعاب العمالة العائدة ، وذلك في ظل الظروف السائدة حاليا . وتشير دراسة<sup>(١)</sup> إلى بقاء ٢٩ ٪ من العائدين مدة تتراوح بين عام وعامين قبل الحصول على فرصة عمل ، وإلى تركيزهم في العاصمة المثلثة بالرغم من أن ٦٠ ٪ منهم ولدوا خارج مديرية الخرطوم .

وقد ترافقت هذه العودة للمتقنين لسوء الحظ مع عودة معائلة للمهاجرين العرب في أوروبا . وقد بدأت هذه في وقت مبكر نتيجة سياسة أوروبية تشجع على العودة وتعم بلدان الاستقبال الأوروبية<sup>(٢)</sup> . وقد عاد نتيجة هذه السياسات من فرنسا فقط خلال الفترة ٧٧ - ١٩٨٨ عدد ١٩٣ ألفا بينهم ٣٦ ٪ من الجزائريين . وكان من بين العائدين خلال الفترة الأخيرة ٨٤ - ١٩٨٨ عدد ٣٥ ألفا ، وأغلب هؤلاء من الكهول ( ٧٠ ٪ ) يزيد عمرهم عن ٤٠ سنة . ومن أقاموا لفترة طويلة في أوروبا ( ٧٣ ٪ ) تتجاوز إقامتهم ١٦ سنة ) وكانوا يعملون بشكل خاص في صناعة السيارات والبناء ( ٥١ ٪ جزائريين و ٧٤ ٪ مغاربة ) والعمال العاديين ( دون مهارة ) قلة بينهم ( ٧,٨ ٪ للجزائريين و ٣,٥ ٪ للمغاربة ) .

وتكثفت الصورة السابقة للعود ، خلال السنوات الثلاث الأخيرة خاصة للمتقنين العرب ، ويتوقع أن تكون العودة في التسعينات أكثر كثافة إذا استمرت سياسات التشغيل الحالية في بلدان الاستقبال العربية من ناحية ، ولانعكاس الوحدة الأوروبية ( ١٩٩٣ ) على فرص عمل المهاجرين العرب .

□ □ □

---

( ١ ) محمد أدهم علي ، أثار إنخفاض عائدات النفط على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في السودان ( ١٩٨٧ ) .

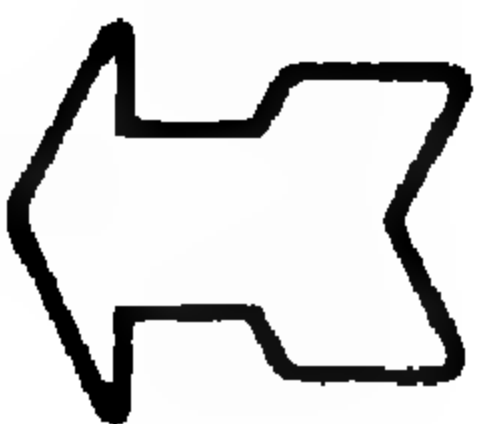
( ٢ ) محمد الأمين فارس ، ملاحظات حول عودة العمال العرب المهاجرين في أوروبا ( ندوة الهجرة الدولية ، عمان ٤ - ١٢ / ١٩٨٩ ) .

وبموضوع العودة يستكمل التقرير الاحاطة العامة الموجزة بوضع التشغيل في البلدان العربية تمهيدا لاقتراح تصورات إعداد استراتيجيات التشغيل ، وللوصول إلى ذلك لابد من التعرض لتجربة إعداد الاستراتيجيات القطاعية العربية .

نحو استراتيجية  
عربية للتشغيل

**سادسا**

تجربة اعداد  
الاستراتيجيات العربية القطاعية







تلمست البلدان العربية الحاجة إلى إعداد استراتيجيات إبتداء من حرب رمضان وتصحيح أسعار النفط ( ١٩٧٣ ) ، فعمدت من خلال أجهزة العمل العربي المشترك إلى إعداد العديد من الاستراتيجيات في مختلف القطاعات . واهتم مؤتمر القمة العربي بهذا الجهد فدرس وأقر استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك ( قمة عمان ١٩٨٠ ) . ويهم هذا التقرير التذكير بمراحل إعداد تلك الاستراتيجيات ووسائلها ، وارتباطها بالاستراتيجية المنشودة حول التشغيل وتكامل القوى العاملة العربية .

### ١ - جهود منظمة العمل العربية :

دعت المنظمة في وقت مبكر ( مارس / آذار ١٩٧٤ ) لوضع استراتيجية عربية للتنمية ، من خلال تقرير المدير العام للمؤتمر وكان أول تقرير في سلسلة تقارير المدير العام التي تمثل البند الأول - الجزء الأول من جدول أعمال مؤتمر العمل العربي في كل عام . وشدد ذلك التقرير المعنون : «الأمم والتحدى» على :

- حاجة الوطن العربي إلى إستراتيجية علمية مدروسة للتنمية .
  - من دعائم نجاح التنمية : محو الأمية الذهنية والأبجدية ، والعناية بالتدريب المهني ، وتحقيق تنمية متوازنة بين الجانبين الاقتصادي والاجتماعي .
  - أهمية مساهمة إدارات العمل واشتراك أصحاب الأعمال والعمال في برامج التنمية .
  - ضمان المشاركة الجماهيرية .
  - مساهمة المنظمة في مجال التنمية .
- وجاء في دور المنظمة للمساهمة في التنمية :

( أ ) مساعدة الدول الأعضاء على إعداد خطط تنمية الموارد البشرية ، والقيام بالاستقصاءات والدراسات الخاصة بتخطيط القوى العاملة .

( ب ) اقتراح البرامج التي من شأنها زيادة حجم العمالة ، وخلق فرص استخدام جديدة ، وخفض نسبة البطالة الظاهرة والمقنعة .

( جـ ) تنسيق الجهود العربية وإعتماد الاجراءات اللازمة لإقامة مستلزمات العون والمساعدة الفنية والمالية لأكثر الدول حاجة طبقا للإستراتيجية المقترحة ، وعلى ضوء برنامج التعاون الفني الذي أقره مؤتمر العمل العربي في دورته الثانية ( مارس / آذار ١٩٧٣ ) .

وهذه الأفكار التي مضى عليها ستة عشر عاما ما تزال صالحة في إطار موضوع الوثيقة ، كما أن خاتمة ذلك التطوير يتأكد الآن معناها وبصورة أشد ، وقد جاء فيها : « أن العالم العربي يمر في هذه الآونة بمرحلة حاسمة من مراحل تاريخه الطويل ، وهي مرحلة الكفاح من أجل إثبات كيانه ووجوده في المجتمع الدولي وفي مواجهة التكتلات الدولية .. » إلخ .

وبعد هذا التقرير بعام ، ناقش المؤتمر بندا حول إستراتيجية تنمية القوى العاملة ، وكان نتاج ذلك إقرار فكرة إنشاء مركز عربي لإعداد المديرين الذي استضافته الجماهيرية الليبية .

غير أن وضع استراتيجية لتنمية القوى العاملة العربية لم يتم إلا بعد مضى عشر سنوات لاحقة ، وبعد إقرار استراتيجية العمل الاقتصادي العربي الموحد ، وهي اشمل استراتيجية ، وقد صادق عليها المستوى الأرفع وهو مؤتمر القمة العربي . وسوف يتناول التقرير لاحقا علاقة استراتيجية تنمية القوى العاملة باستراتيجية التشغيل .

## ٢ - إعداد استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك :

توافقت دعوة منظمة العمل العربية مع رغبة عربية عامة لرسم الإطار السياسي والاقتصادي والمالي والتنظيمي المناسب في العلاقات بين شتى أطراف الأمة العربية<sup>(١)</sup> وجاءت هذه الحاجة العربية بعد حرب رمضان وتعديل أسعار النفط ، ماسة مخصصة هادفة .

وانتقل جهد الإعداد إلى مرحلة عملية بقرار المجلس الاقتصادي العربي في ٨ / ١ / ١٩٧٥ ، حيث نص هذا القرار على : « إتخاذ الاجراءات اللازمة لإعداد تصور عن استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك ، على ضوء البيانات والدراسات التي أعدتها حكومات الدول العربية والمنظمات العربية المتخصصة مع تحديثها واستكمالها . وطلب إعداد هذه الدراسة خلال سنة ، غير أن مشروع الاستراتيجية لم يصبح جاهزا لإقراره إلا في عام ١٩٨٠ حيث صادق عليه مؤتمر القمة العربي في عمان ( ٢٧ / ١١ / ١٩٨٠ ) . »

---

( ١ ) جاء هذا في خطاب السيد عبد الرحمن العتيقي وزير المالية الكويتي سابقاً ، في أبريل / نيسان ١٩٧٤ أمام محافظي الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي العربي الثالث . وجاء في نفس الخطاب : « أن الأوان منذ أمد بعيد لنجعل من التكامل الاقتصادي العربي هدفاً عملياً واقعياً ، ولنعيد النظر في أسس وفلسفة الوحدة الاقتصادية العربية بحيث تقيم حقاً بناءاً إقتصادياً متماسكاً الجوانب بعيداً عن التنافس والازدواج ، قائماً على التقسيم المناسب للعمل وتوزيع ضروب الانتاج على أساس إحترام المصالح المتبادلة وخدمة الإنماء الشامل المتوازن لمختلف البلاد العربية » .

والأسلوب المتبع في إعداد استراتيجية العمل الاقتصادي اعتمد الخطوات التالية<sup>(١)</sup> :

- تشكيل لجنة خبراء وإعداد دراسات .
  - عقد مؤتمر قومي لاستراتيجية العمل الاقتصادي العربي ( بغداد ٦ - ١٢/١٢/١٩٧٨ .
  - تشكيل فريق عمل ثلاثي .
  - اجتماع لفريق الخبراء الحكوميين ( بغداد ١٩ - ٢٥/١/١٩٨٠ ) .
  - اعتماد المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي لوثيقة الاستراتيجية في ١١/٢/١٩٨٠ ، وإقرار مؤتمر القمة العربي لها في ٢٧/١١/١٩٨٠ .
- وقد تضمنت هذه الاستراتيجية مضامين سبعة للتنمية كان من بينها :
- توفير فرص العمالة المنتجة ، وخفض البطالة الظاهرة منها والمقنعة .
  - تلبية الحاجات الأساسية المتطورة للمواطنين .
  - تقليص الفجوة التنموية فيما بين الاقطار العربية .
  - تحقيق مشاركة شعبية واسعة في مسيرة التنمية .
- وتضمنت أهدافاً سبعة للاستراتيجية كان من بينها :

- \* تسريع التنمية الشاملة المتسمة بتحقيق أكبر قدر من الاعتماد القومي على الذات ، والمحقق لأكبر قدر من التناسب بين القطاعات والأقاليم .
  - \* تقليص الفجوة التنموية داخل الوطن العربي .
  - \* التكامل الاقتصادي العربي على درب الوحدة .
  - \* إقامة نظام اقتصادي عربي جديد يتسم بالتكامل المحقق للتنمية الشاملة .
- وضمن عشرة أولويات للإستراتيجية جاء كأولوية ثانية بعد تحقيق الأمن العسكري :

**تنمية وتطوير القوى البشرية والقوى العاملة في الوطن العربي ، وضمان حريتها في الحركة وفقاً لمتطلبات التنمية الاقتصادية في الاقطار العربية ، والحفاظ على هذه القوى داخل الوطن العربي ، والتوسع في الاعتماد على العمالة العربية بهدف تقليص الاعتماد على العمالة الأجنبية .**

واستراتيجية التشغيل المنشودة لا تعدو أن تكون تجسيدا لهذه الأولوية الثانية المشار إليها . يكمل ذلك ما أشارت إليه الأولوية العاشرة من تخطيط قومي للتنمية .

غير أن الاستراتيجية « المرجع » لم تتضمن بالقدر الكافي ما يساعد مجال الاستخدام

---

( ١ ) لمزيد من التفاصيل ينظر د . محمد لييب شقير ، مرجع سابق ، ص ١٨ وما بعدها .



وذلك ضمن البرامج المشار إليها لتحقيق أولوية تنمية الموارد البشرية .

هذا الجانب تناولته إستراتيجية قطاعية هامة أخرى هي : « إستراتيجية تطوير التربية العربية » ، وإستراتيجية محور الأمية المنبثقة عنها .

### ٣ - إستراتيجية تطوير التربية العربية :

كان إعداد هذه الإستراتيجية من أولى الجهود العربية الجادة لإعداد تصورات إستراتيجية ، تمثلت بداية الجهد في تشكيل لجنة لوضع الإستراتيجية منذ عام ١٩٧٢ أثناء انعقاد المؤتمر الرابع لوزراء التربية العرب ( ديسمبر / كانون الأول ١٩٧٢ في صنعاء ) . واستمر هذا الجهد مدة طويلة لحين إقرار تقرير لجنة الإستراتيجية في عام ١٩٧٨ أثناء انعقاد المؤتمر العام للتربية والثقافة والعلوم بالخرطوم في دورة غير عادية أولى .

وقد اجتمعت اللجنة المشكلة ١٤ مرة واعتمدت المنهجية التالية في عملها :

- الحوار الفكري مع المسؤولين والمختصين في المنظمات الدولية والعربية ورجال الفكر العرب .

- الزيارة الميدانية لمؤسسات تعليمية عربية في مختلف البلدان .

- إعداد دراسات مختصة في مواضيع رئيسية .

- تجميع وإستعراض الوثائق والدراسات .

- التفرغ لبضعة أشهر والاستعانة بعدد من المساعدين والمختصين .

وعند إقرار المؤتمر لإستراتيجية التربية العربية طالب بوضع إستراتيجيات مثيلة لكل من الميدانين الرئيسيين الآخرين في عمل المنظمة وهما : الثقافة والعلوم ، وطالب بضمان انسجام الإستراتيجيات وتكاملها أحداها بالآخرتين من ناحية ومع الإستراتيجيات المؤمل وضعها في القطاعات الأخرى للتنمية الشاملة على المستوى العربي<sup>(١)</sup> والتعاون مع المنظمات العربية والهيئات الاقليمية في سبيل وضع إستراتيجيات عربية في القطاعات المختلفة<sup>(٢)</sup> ووضعت هذه الإستراتيجية في سفر ضم ٤١٣ صفحة .

---

( ١ ) قرار المؤتمر العام للمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم م د غ ع ١ / ق ٤٢ جزء ثالثاً فقرة ( ٧ ) و ( ٩ ) .

( ٢ ) سبق للمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ( من خلال جهازها العربي لمحو الامية ان تعاونت مع المركز الدولي للتعليم الوظيفي للكبار في البلاد العربية بمرس الليان ( ج . م . ع ) التابع لليونسكو بإعداد إستراتيجية محور الامية في البلاد العربية . وقد أقر مؤتمر الاسكندرية الثالث لمحو الامية الذي عقد بالعراق ١١ - ١٦ / ١٢ / ١٩٧٦ هذه الإستراتيجية وذلك بعد دراستها خلال مؤتمرين وحلقة دراسية .



وجاء من مبادئ هذه الاستراتيجية مبدأ التربية للعمل . وعددت الاستراتيجية دلالات هذا المبدأ الكثير<sup>(١)</sup> ومنها على سبيل المثال :

● عناية التربية بترسيخ المواقف الإيجابية نحو العمل باعتباره مزية إنسانية عالية وقيمة حضارية رفيعة وإهتمامها بتنظيمه والتعاون فيه وإحترام مواعيده وتحقيق كفاية الانتاجية له ، والاستمتاع البهيج به .

● واقع المجتمع العربي المعاصر وما فيه من البطالة السافرة والمقنعة ، ومن ضعف في الانتاجية في سائر المجالات ، ومن نقص ملحوظ في المهارات الوسطى وفي سائر الكفايات ، ومن نقص في تقدير العمل وفي تنظيمه وإدارة مؤسساته .

وفي هذا السياق لابد من عودة لتناول جهود منظمة العمل العربية في إعداد التصورات الإستراتيجية محددين هذا التناول بما يرتبط مباشرة باستراتيجية التشغيل .

#### ٤ - استراتيجية تنمية القوى العاملة العربية :

جاء إعداد هذه الإستراتيجية القطاعية كاستجابة مباشرة لإستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك . وقد تم التوصل إلى وثيقة الإستراتيجية المقررة بعد جهد كثيف تضمن :

- إعداد دراسات في مجال الاستراتيجية .
- عقد ندوة موسعة حول إستراتيجية تنمية القوى العاملة العربية في بغداد ٤ - ٦ / ١٢ / ١٩٨٢ وكانت ندوة ثلاثية موسعة قدمت خلالها ١٨ دراسة وصدرت في مجلدين .
- عقد ثلاث إجتماعات مصغرة للخبراء وتكوين فريق مصغر للصياغة .
- مناقشة مؤتمر العمل لمشروع الإستراتيجية خلال ثلاث دورات كان آخرها الدورة الثالثة عشرة ( بغداد ، مارس / آذار ١٩٨٥ ) التي أقر فيها هذه الاستراتيجية . وقد كانت النية متجهة لاستكمال هذا الجهد من خلال المتابعة وإجراء الدراسات والوصول إلى استراتيجيات تخص كل ميدان من ميادين عمل المنظمة .

---

( ١ ) المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - إستراتيجية تطوير التربية العربية . ص . ص ٢٢٢ ،

وتتضمن وثيقة هذه الاستراتيجية :

- تحديدا للعوامل المؤثرة في تنمية القوى العاملة .
- تعريفا بواقع القوى العاملة .
- تحديدا لمنطلقات الاستراتيجية .
- الأهداف العاجلة وطويلة الأجل .
- ترتيب الأولويات .
- السياسات والبرامج .
- المؤسسات والآليات .

وكان من بين الأهداف العاجلة لهذه الاستراتيجية :

- معالجة مشكلة البطالة السافرة والمقنعة .
- رفع الكفاءة الانتاجية للعامل العربي .
- ترشيد الاستخدام ووقف الهدر فيه ، وتضمن ذلك :

- \* مواجهة ظاهرة التشغيل الهامشي والبطالة المقنعة .
- \* اعطاء الأولوية لتنظيم تنقل الأيدي العاملة .
- \* استيعاب الهجرة العائدة .
- \* تطوير أجهزة الاستخدام وتوفير المعلومات .
- \* اعتماد منهج علمي لتخطيط القوى العاملة .

كما تضمنت الأهداف الطويلة الأجل ١٤ هدفاً ، شملتها ثلاثة محاور كان أحدها محور تحقيق الاكتفاء الذاتي من القوى العاملة العربية ، والذي تفرع إلى أربعة أهداف .

كما جاء ضمن أولويات هذه الاستراتيجيات وهي خمسة : ارساء قواعد التقارب والتكامل العربي في مجال القوى العاملة وذلك بتوظيف التفاوت في الاقطار لخدمة التكامل ، وتنظيم انتقال عناصر الانتاج خاصة منها انتقال العمالة العربية .

وما تزال هذه الإستراتيجية صالحة كمطلق لرسم إستراتيجية التشغيل العربية .

بجانب ذلك ، هناك تقرير المدير العام للمؤتمر في دورته العاشرة ( بغداد ، مارس / آذار ١٩٨٢ ) وكان بعنوان : ( نحو سياسة رشيدة للاستخدام في الوطن العربي ) . وقد تضمن هذا التقرير بنية برنامج عربي للاستخدام يعتمد على خمسة أنشطة رئيسية ، كما حدد دورا لمنظمة العمل العربية يعتمد على ثلاثة محاور منها : إصدار أداة قانونية عربية ( اتفاقية وتوصية ) بشأن سياسة الاستخدام ، ومحور صياغة وتنفيذ برنامج

عربي للاستخدام ، ومحور ثالث للتعاون الفني .

□ □ □

وسوف تظهر ملامح هذا التقرير ومناقشات المؤتمر له في الفقرة التالية ، من خلال تناول تصورات محاور إستراتيجية التشغيل والاعداد لها .

1



نحو استراتيجية  
عربية للتشغيل

سابعاً

تصورات لأعداد  
الاستراتيجية العربية للتشغيل





يشتمل الوطن العربى على عناصر الرخاء والنماء الكافية . غير أن النظرة المجزأة تعرض الوطن العربى لمخاطر محققة عميقة التأثير بعيدة الأثر . وليس هذا مجرد تخوف وتحسس ولكنه نتيجة دراسة استشرافية<sup>(١)</sup> قامت بها جهات عربية ودامت عدة سنوات ، وتناولت مختلف المعطيات الاقتصادية والاجتماعية للبلدان العربية ، ومثل ذلك كما هائلا من البيانات . وكان من مخرجاتها أوضاع التشغيل في الوطن العربى ضمن ثلاثة فروض :

- استمرار الوضع الحالى القطرى المجزأ .
- التعاون ضمن مجموعات اقليمية .
- التعاون الشامل ضمن إطار وحدوى عربى .

وكانت نتائج الفرضية الاولى « كارثية » في مختلف المجالات ، خاصة في مجال التشغيل . وبقطع النظر عن ذلك الجهد فان العناصر المستمدة من هذه الوثيقة حول الوضع الحالى للتشغيل تشير إلى وضع غريب . ففي الوقت الذى يوجد فيه ما يزيد عن خمسة ملايين عامل عربى عاطل عن العمل من بينهم نسبة عالية من ذوى التخصص والمهارة ، نجد بالمقابل وجود ما يقارب من أربعة ملايين اجنبى في البلدان العربية<sup>(٢)</sup> لغرض العمل .

وفي الوقت الذى بلغت فيه تحويلات المهاجرين والمتنقلين العرب ما يربو عن سبعة بلايين دولار ( ١٩٨٤ ) نجد معدلات البطالة ترتفع .

وفي الوقت الذى تعجز فيه بلدان الحجم السكانى الكبير عن تحقيق حجم استثمار مناسب ، فان البلدان العربية القليلة الموارد تؤدى خدمة دين عام خارجى بلغ عام ١٩٨٧ مقدار ١٠,٤٨٢ بليون دولار<sup>(٣)</sup> وفي نفس الوقت بلغ حجم الاستثمارات العربية خارج الوطن العربى ٦٧٠ بليون دولار يعود ٣٠ ٪ منها إلى بلدان العجز المالى<sup>(٤)</sup>.

---

( ١ ) نفذت هذه الدراسة الاستشرافية الموسعة من قبل مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى وجامعة الدول العربية وقد ظهرت نتائجها في عدة مجلدات عام ١٩٨٧ .

( ٢ ) تقديرات بيركس وسنكلير مقدمة إلى ندوة الهجرة الدولية ( ٤ - ١٩٨٩/١٢/٩ ) وخاصة بعام ١٩٨٩ . وقد نظمت هذه الندوة منظمة العمل العربية والاسكوا ومنظمة العمل الدولية والجامعة الاردنية .

( ٣ ) التقرير الاقتصادى العربى الموحد ١٩٨٩ ص ٤٢١ .

( ٤ ) أشير إلى هذه الأرقام خلال الندوة السادسة لمديرى غرف التجارة العربية التى نظمها الاتحاد العربى لغرف التجارة والصناعة والزراعة في البلاد العربية ( القاهرة ٨ - ١٠/١/١٩٩٠ ) .

هذه اللوحة المتناقضة تأخذ صوراً عديدة منها : العجز في توفير الغذاء ، وامتداد الأراضي الصالحة للزراعة ولا تزرع ، ومنها صعوبة التصنيع والتصدير والتجارة البينية العربية التي لا تتجاوز ٨ ٪ من حجم التجارة الكلية .

غير أن صور التعاون العربي التي ظهرت في ثلاث تجمعات عربية قابلة للتوسع والتعاون فيما بينها تحمل فرصة التجانس للوحة المتناقرة .

والقوة العاملة العربية أحد العناصر الرئيسية التي تهدر بالفرقة ، وتستخدم بصورة مثلى عند التعاون والتقارب ، وفي مجال القوة العاملة تحديداً فإن الاعتماد على الذات هو ما بقى للعالم العربي من ثروة حقيقية .

وهناك صورة أخرى تثير الاستغراب في وضع القوى العاملة والتشغيل في البلدان العربية . فبالرغم من حجم مشاكلها وبالرغم من أن بعض البلدان العربية تدعم منظمات الأمم المتحدة بدرجة كبيرة ، إلا أن نصيب البلدان العربية من جهد تلك المنظمات بقى محدوداً .

لقد تحمست البلدان العربية للمؤتمر العالمى للاستخدام ( يونيو/حزيران ١٩٧٦ ) وتابعت نتائجه باهتمام وتابعت الجهود المبذولة في إطار البرنامج العالمى للاستخدام وهي جهود ما تزال مستمرة ومتطورة . غير أن البلدان العربية استثنيت من ذلك الجهد . فأمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا جنوب الصحراء لها برامجها للاستخدام ، أما البلدان العربية فبرنامجهما الموعود منذ عام ١٩٧٨ لم ير النور بل أهمل نهائياً . وما انجزه بعض الدراسات القطرية أو القطاعية في بعض البلدان ومنها السودان ومصر والصومال .

وهناك ضرورة للقيام بجهد عربى مشترك لتطوير الاستخدام وتحقيق تكامل مناسب في القوى العاملة العربية .

واستراتيجية التشغيل كما جاء في تقديم هذه الوثيقة ليست جهد أفراد أو جهاز واحد ، بل هى الجهد المشترك لجميع الجهات المعنية بالشغيل والقوى العاملة في البلدان العربية . وليست نتيجة اجتهاد معزول بل خلاصة جملة من الأبحاث والدراسات ، وهى ليست في النهاية وثيقة تحفظ ولكنها برنامج عمل قابل للتنفيذ .

والاستراتيجية المنشودة يتطلب إعدادها إمكانيات فعلية للتشاور والدراسة وقد يتطلب إعدادها اتباع الخطوات التالية :

١ - تكملة الجانب المعرفى بالشغيل وما يرتبط به في الوطن العربى .



- ٢ - التشاور الواسع مع المعنيين بالتنمية والتشغيل وعالم العمل في البلدان العربية .
- ٣ - تحديد بعض الطموحات العربية في صورة برامج .
- ٤ - الدراسة المشتركة لخلفيات عناصر الاستراتيجية في إطار ندوة ثلاثية موسعة .
- ٥ - تكوين فريق مصغر لاستخلاص النتائج وصياغتها .

هذا الجهد يتم في إطار محاور تستمد منها الاستراتيجية مضمونها . ويقترح مكتب العمل العربى المحاور التالية :

- ١ - واقع التشغيل .
- ٢ - آفاق التشغيل .
- ٣ - تقييم سياسات التشغيل الحالية .
- ٤ - تنظيم التشغيل .
- ٥ - معلومات القوى العاملة والتشغيل .
- ٦ - التشغيل وإرتباطه بالهجرة والتنقل .
- ٧ - التشغيل وتطوير تشريعات العمل .
- ٨ - التشغيل والاستثمار .
- ٩ - التشغيل والاستخدام التكنولوجى .
- ١٠ - التشغيل والانتاجية .
- ١١ - تصميم عناصر برامج تشغيل عربية .
- ١٢ - تجربة برامج التشغيل الدولية .
- ١٣ - آلية متابعة إستراتيجية التشغيل العربية .

### أولا - واقع التشغيل :

حاولت هذه الوثيقة تقديم صورة أولية لواقع التشغيل ، غير انه لاعداد استراتيجية عربية للتشغيل تأخذ بنظر الاعتبار تباين اوضاع التشغيل ومظاهره ، لابد من التعمق في دراسة الجوانب التالية ضمن غيرها :

#### ( ١ ) التشغيل الهامشى او التشغيل فى القطاع غير المنظم :

وقد تبين من دراسة سابقة ( مؤتمر العمل العربى / الرباط - مارس / آذار ١٩٨٩ ) خطورة الوضع فى هذا القطاع . وخطورته على وضع القوى العاملة فى المناطق الحضرية . والإضافة المعرفية المرغوبة هى تلك المعتمدة على المسوح الميدانية . وقد كان ضمن خطة عمل المؤسسة العربية للتشغيل بعضا فى هذا الجهد المرغوب ، وقد سعت بعض الأجهزة العربية لاجراء مسح تشمل هذا القطاع .

## (ب) تشغيل المرأة :

وقد لوحظ تأثر حجم العرض من القوى العاملة العربية بمدى معدلات مساهمة الاناث في النشاط . وهذا المفهوم ما يزال عرضة للتنقيح والتعديل . كما ان دور المرأة الاجتماعي والاقتصادي ما يزال بحاجة إلى دراسة خاصة في ضوء الجهود التي بذلت في المنطقة العربية ، بما فيها جهود اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ( الأسكوا ) لوضع استراتيجية لدور المرأة العربية ، وجدوى وجود خيار ثالث لها بين التفرغ للعمل أو التفرغ للبيت وتربية الأبناء .

كما أن تشغيل المرأة في بعض البلدان الخليجية يأخذ بعدا إستثنائيا ، إذ أن فرص تعليم المرأة تنتشر وتتعمق ليصبح عدد الطالبات أكبر من عدد الطلبة ، ومع ذلك تبقى فرص العمل محدودة للمرأة في نفس الوقت الذي تشكو فيه هذه البلدان من نقص الموارد البشرية ومن زيادة في حجم الوافدين .

## (ج) التشغيل في القطاع الزراعي :

وقد لوحظ من خلال هذه الوثيقة بدء انتشار البطالة السافرة في الريف العربي ، إضافة إلى البطالة المقنعة أو التشغيل الناقص فيه ، ودراسة اسباب ذلك وعلاقته بالنزوح إلى المدينة والتنقل ونوعية الملكية وفرص التصنيع الزراعي وانتشار الحرف الريفية . وطبيعة العاملين ضمن نطاق الأسرة . والتشغيل الموسمي وعلاقته بالانتاج الزراعي ونوعية المحاصيل ، ومدى إستخدام الميكنة .. كل ذلك يستحق الدراسة لتلمس أفضل السبل لتطوير التشغيل في هذا القطاع الذي يضم الجزء الأكبر من القوى العاملة العربية .

## (د) التشغيل في القطاع العام والحكومي :

يشار إلى هذا القطاع بأنه بلغ مرحلة التشبع ، وبدأت مراجعة سياسات التشغيل فيه ، كما بدأت بعض الحكومات تجد صعوبة في الالتزام بتشغيل الخريجين خاصة إذا كانت حريصة على تخفيف البطالة المقنعة ، ومن ناحية أخرى يتحول جزء من القطاع العام إلى الخاص في عملية « تبخيس » أصبحت شائعة في البلدان العربية ، ولذلك أثاره البيئة على التشغيل ، ويحسن تتبع هذه الآثار خاصة إذا أمكن رصدها من خلال دراسات ميدانية ، وشمول ذلك الأنشطة المختلفة ..

## (هـ) أنواع البطالة ومعدلاتها :

لوحظ من هذه الوثيقة انتشار أنواع مختلفة من البطالة ، غير ان الدراسة المعمقة لأنواع هذه البطالة والتميز بين ما هو طارئ وبين ما هو قابل للتفاقم ما يزال محدودا . واستكمال معرفة معدلات البطالة وتنقيحها في جميع البلدان العربية أمر حيوي لوضع الاستراتيجية . وهناك جوانب لم تدرس بالقدر الكافي مثل : بطالة العائدين ، وأوضاع البطالة في لبنان ، وحقيقة تطويرها بين الشعب الفلسطيني تحت الاحتلال ، وظروف التشغيل في البلدان العربية المستقبلية . كما أن هناك أوضاعا استثنائية أخرى مثل حالة موريتانيا .

## ثانيا - آفاق التشغيل :

أتيح قدر من التصور لمستقبل القوى العاملة ، من خلال اسقاطات القوى العاملة ، غير ان هذه الاسقاطات تحتاج إلى تعديل عندما تكون هناك فرصة لضبط الفرضيات التي بنيت عليها ، وتحسين منهجياتها . إضافة إلى ذلك فهناك عدة جوانب مؤثرة في مستقبل التشغيل يحسن تناولها بالدراسة .

وفي إطار هذا المحور قد يتم تناول :

### ( ١ ) آفاق الطلب على القوى العاملة :

وهو الجانب الآخر لموازنة القوى العاملة ، ويقابل عرض القوى العاملة الذي يمكن تقديره من خلال الاسقاطات الديموغرافية . وهذا الجانب ما يزال عرضة للاجتهاد من حيث المنهجية المتبعة والعناصر المؤثرة فيه . ولابد من المحاولة ولو باستقراء تجربة الطلب الماضية وتلمس التغيرات المحتملة فيه . وسوف يكون هذا الجهد ناقصا بدون التعرف على جوانب أخرى في الفقرات التالية .

### (ب) مستقبل الموارد العربية والتشغيل :

وأهم الموارد العربية المؤثرة في التشغيل هي المحروقات ، وسوف تكون عوائدها عنصرا فعالا في تقدير فرص الاستخدام سواء في بلدان الاستقبال العربية أو في بلدان الإرسال نفسها ، إذ أن حجم هذه العوائد يؤثر في سوق العمل وفي حجم القوى العاملة ، ويساعد على حرص التوسع في المشاريع المشتركة . وليست المحروقات هي المورد الوحيد

بل ان نمو الصادرات الصناعية وإنتاج المعادن وتطوير الزراعة من الموارد الهامة الأخرى . وبجانب ذلك تمثل شروط التبادل في التجارب الدولية وتغير السوق المالية والدولية وتأثير الدين العام الخارجى وخدمه هذا الدين عناصر بالغه التأثير في ايجاد فرص للتشغيل .

### **ثالثا : تقييم سياسات التشغيل الحالية :**

ويتم التقييم من خلال تناول :

#### **( ا ) التشغيل في خطط التنمية :**

وهناك تباين شديد في موقع التشغيل في خطط التنمية . واختلاف في وضوح الاهداف . وبجانب ذلك هناك تدرج في مدى تحقيق الاهداف من خلال تقييم انجاز تلك الخطط .

#### **(ب) الموازنة بين التعليم والتكوين والتشغيل :**

لم تنجح البلدان العربية في تحقيق الموازنة ، المنشودة ومع ذلك فهناك جهود هامة بذلت من خلال المجالس والهيئات المتخصصة لتطوير التعليم ومناهج التدريب . ويحسن التعرف على موقف المستخدمين من خلال بعض المسوح الميدانية لمعرفة الموقف من صور عدم التلاؤم مع احتياجات العمل . ومن ناحية أخرى يحسن تناول تغير الاستخدامات التكنولوجية ومدى التوافق مع برامج التكوين .

#### **(جـ) برامج التشغيل في الادارات المحلية :**

من البرامج الناجحة في التشغيل الجهد الذى تقوم به الوحدات الادارية على مستوى المحافظات ( الولايات ) وما دونها من خلال ايجاد فرص عمل وبرامج تشغيل في الاشغال العامة والتشجير والزراعة والصناعات التقليدية وتطوير الصناعات الصغيرة والحرفية .

#### **( د ) الصناعات الصغيرة والتشغيل :**

تبنت بعض البلدان سياسة شاملة في هذا المجال تهدف إلى تدعيم هذه الصناعات ، خاصة وقد تبين لها قدرتها على إيجاد فرص العمل وتخفيف الفقر وزيادة الاعتماد على الذات واستخدام الخامات المحلية ، والتغلب على معضلة تعقيدات التكنولوجيا الحديثة .



وقد تناولت الجهود المبذولة جانب التمويل والتسويق وترغيب المهاجرين العائدين في هذا النوع من الصناعات . ومن المفيد التعريف بدور هذه الصناعات في تطوير التشغيل ، وافراد دور لها في استراتيجية التشغيل .

#### رابعاً : تنظيم التشغيل :

ويتناول :

##### ( ١ ) مكاتب التشغيل العربية :

فما مدى انتشار هذه المكاتب لتغطي مواقع طالبي العمل ؟ .. وما مدى فعاليتها في التوفيق بين عروض وطلبات العمل ؟ ..

وقد لوحظ العجز الفادح لها في بعض البلدان ، إذ لا تساهم في عملية التنظيم الا بنسبة ضعيفة ( ٨ ٪ في المغرب ، ٤ ٪ في سوريا ) ولكنها في الوقت نفسه تتجمع لديها بيانات هامة عن الطلبات والعروض ، فبأى طريقة يتم ذلك ؟ .. وما مدى الاستفادة منها عربياً ؟ .. وما هي كيفية تطوير هذه المكاتب وتكاملها مع جهود توظيف أخرى تقوم بها إدارات مختلفة في الدولة ؟ .. وما هي امكانية قيام مكاتب تشغيل لتيسير التنقل ؟ .. وما هي المنافسة الدولية في هذا المجال ؟ .. وما هي احتياجات التطوير النوعية والكمية ؟ ..

##### ( ب ) إدارة التشغيل :

ما هي آلية عمل هذه الادارات ؟ .. ووسائل عملها ؟ .. ومدى ارتباطها بسوق العمل ؟ .. وما مستوى التكوين فيها ؟ .. وفرص تطوير هذا التكوين ؟ .. وعلاقتها بواقع الطلب على العمل ؟ .. وما مدى الاستعداد في استخدام الآلية ، والقدرة على استنباط برامج تشغيل وتنفيذها .. إلخ ؟ .. واحتياجات التطوير النوعية والكمية ؟ ..

##### خامساً : معلومات القوى العاملة والتشغيل :

وللمؤسسة العربية للتشغيل تجربة في هذا المجال امتدت لعدة سنوات تسمح بالتقييم وتقدير الاحتياجات وتغيير نوعية البرامج ، سواء ما تعلق منها بطبيعة البيانات ، أو بيث البيانات والاحصاءات ، أو التعامل معها عربياً ضمن نظام للاتصال . ويدخل في هذا الاطار وحدات تجميع بيانات القوى العاملة والتشغيل والتطوير المرغوب فيه لها ، ومدى اسهامها في تطوير متابعة الاستخدام والتخطيط له .

سادسا : التشغيل وارتباطه بالهجرة والتنقل :  
وفي إطار هذا المحور يتم تناول المواضيع التالية :

( أ ) اثر التنقل على التشغيل ومستويات الأجور :

ويتم فيه تناول وضع المتنقلين من حيث الشغل ومساهماتهم في تقليص البطالة وربما العكس في بعض الحالات ، وإرتباط ذلك بسلم الأجور وتوفر المهارات المناسبة .

(ب) برامج التدريب لسد الفاقد في مهارة المتنقلين .

(ج) امكانية احلال العمالة العربية محل العمالة الأجنبية :

فرص ذلك ، الانشطة والقطاعات المستهدفة ، المدى الزمني الممكن ، مشاكل الاحلال من تباين أجور ومهارة وغيرها .

( د ) تاثير سوق العمل بالهجرة العائدة :

مدة بطالة العائدين ، الفئات المعرضة للبطالة ، الفئات التي يمكن أن تساهم في التشغيل .

(هـ) فرص الهجرة العربية إلى بلدان غير تقليدية :

ومن هذه البلدان غير التقليدية البلدان الأفريقية جنوب الصحراء ، اضافة إلى مدى ضيق فرص الهجرة في البلدان الأوروبية وغيرها ، وأثار الوحدة الأوروبية على الهجرة العربية بقدر من التفصيل .

سابعا - التشغيل وتطوير تشريعات العمل :

والموضوعات التي يقع تناولها قد تكون :

( أ ) تطوير التشريعات والتكامل في مجال القوى العاملة :

ويتم من خلال ذلك تحديد فرص التطوير لتحقيق تكامل فعلي وصور هذا التطوير .

(ب) دراسة تجربة الاتفاقيات الثنائية للهجرة والتنقل :

توافقها وتنافرها مع الاتفاقيات العربية ، ومدى الالتزام بها ، وفعاليتها في تنظيم التنقل .

### (ج) المعايير الدولية للتشغيل :

وتشمل الدراسة تناول الادوات القانونية المعنية بالتشغيل وتنمية الموارد البشرية والهجرة في منظمة العمل الدولية .

### ( د ) امكانية وجدوى اعداد ادوات قانونية عربية :

( اتفاقيات وتوصيات ) ضمن استراتيجية التشغيل العربية .

### ثامنا : الاستثمار والتشغيل :

يتم من خلال ذلك دراسته علاقه الاستثمار بالتشغيل ، وتكاليف إيجاد فرص عمل حسب الصناعات والقطاعات الاقتصادية والمناطق الجغرافية والبلدان العربية . وتقديرات عوائد ذلك الاستثمار . ومن المفضل الاعتماد على دراسات ميدانية في هذا الخصوص .

كما يتم تناول دور المشاريع العربية المشتركة في التشغيل من حيث فرص العمل المستحدثة ومستويات المهارة المستخدمة .

### تاسعا : التشغيل والتكنولوجيا :

ويتم بهذه الدراسة تحديد انواع الاستخدامات التكنولوجية وعلاقتها بإيجاد فرص العمل أو تقليصها ، ونوع المهارات المطلوبة لمسايرة الاحتياجات التكنولوجية .

### عاشرا : التشغيل والانتاجية :

وتتم متابعة الانتاجية في مختلف القطاعات والتأكيد على انتاجية العمل ، والعوامل الحاسمة في نقص الانتاجية أو زيادتها . والاعتماد في ذلك على دراسة حالات واستثمار الدراسات المتاحة .

### حادى عشر : تعميم عناصر برامج للتشغيل ذات الأولوية :

( أ ) برنامج تشغيل الوطنيين في بلدان الاستقبال العربية . ويحدد هذا البرنامج أفضل السبل والمراحل اللازمة لتحقيق مزيد من « التوطين » .

( ب ) برامج نمطية للتشغيل في القطاعات كثيفة الاستخدام للعمالة مثل الاشغال العامة والبناء .

(ج) برامج نمطية لتسهيل اندماج العائدين من الهجرة والتنقل في عالم الشغل .  
( د ) برنامج واسع لاحتلال العمالة العربية محل العمالة الاجنبية في بلدان المستقبل .

### **ثاني عشر : تجربة برامج التشغيل الدولية :**

وفي هذا الاطار تُقيم وسائل وإنجازات البرنامج العالى للتشغيل ، وتجارب برامج التشغيل الواسعة الأخرى .

### **ثالث عشر : آلية متابعة استراتيجية التشغيل العربية :**

وتتناول تنظيم تنفيذ الاستراتيجية والبرامج المنبثقة عنها ، وسبل تمويل ذلك ، وكيفية مشاركة الأطراف المعنية وسبل المتابعة والتقييم .

□ □ □



**نحو استراتيجية  
عربية للتشغيل**

مرفق ( ١ )

**قرار**

الدورة الثامنة عشرة لمؤتمر العمل العربى  
( القاهرة ، مارس / آذار ١٩٩٠ )

بشأن موضوع التقرير: (نحو استراتيجية عربية للتشغيل)  
القرار رقم ( ٨٠٨ ) :

بشأن استراتيجية التشغيل والتكامل فى مجال القوى العاملة فى الوطن  
العربى :

قرر المؤتمر :

- الموافقة على تقرير لجنة استراتيجية التشغيل والتكامل فى  
مجال القوى العاملة فى الوطن العربى .

□ □ □



**نحو استراتيجية  
عربية للتشغيل**

مرفق ( ٢ )

**تقرير**

**لجنة استراتيجية التشغيل والتكامل  
في مجال القوى العاملة  
في الوطن العربي**

شكل مؤتمر العمل العربي لجنة من بين أعضائه لدراسة البند الحادي عشر من جدول أعماله حول استراتيجية التشغيل والتكامل في مجال القوى العاملة في الوطن العربي .  
وقد عقدت اللجنة أربع جلسات عمل تدارست خلالها الوثيقة ، وتوصلت إلى التوصيات التالية التي وافق عليها المؤتمر :

**وثيقة المكتب ومحاور النقاش :**

اعتمدت اللجنة في دراستها للموضوع على وثيقة المكتب حول استراتيجية التشغيل ، واجمع أعضاؤها على تقديمها بصورة متكاملة لأوضاع التشغيل في الوطن العربي ، وتقديمها للعناصر الكفيلة بتحديد برنامج اعداد الاستراتيجية المنشودة ، وذلك مع ملاحظاتها التي تضمنتها هذا التقرير ، والمستمدة من التجارب القطرية والمعمدة على المواثيق العربية المقررة .

وقد تركز النقاش حول المواضيع التالية :

١ - ضرورة ومغزى استراتيجية التشغيل العربية وتكامل القوى العاملة في الوطن العربي .

٢ - محتوى وعناصر الاستراتيجية المنشودة .

٣ - مقترحات بخطوات إعداد الاستراتيجية وتنفيذها .

## **ملاحظات اللجنة حول وضع التشغيل في البلدان العربية :**

في هذا الاطار اثيرت الملاحظات التالية :

١ - ان قضايا التشغيل تمثل اهم التحديات الاجتماعية في الوطن العربي ، ويخشى من تفاقمها خلال التسعينات ، وذلك لنمط مشاريع التنمية السائدة ، وامكانيات الاستثمار المتاحة ، وللوضع الديموغرافي البالغ التأثير والحراج . وفي هذا الاطار تؤكد اللجنة على ضئف فرص مواجهة تلك التحديات في إطار جهود قطرية مجزأة ومعزولة .

٢ - ان خطورة مشاكل التشغيل وترابطها مع مجالات اجتماعية واقتصادية عدة ، وتبادلها التأثير مع الكثير من هذه المجالات تقتضى الاسهام الواسع لجميع المعنيين في إعداد الاستراتيجية المنشودة ، وخاصة المنظمات العربية والاقليمية والدولية ذات العلاقة .

٣ - ان ملامح وقضايا التشغيل والبطالة تتباين بوضوح فيما بين البلدان العربية ، الأمر الذي يتطلب تبعا لذلك تنوعا في الحلول ومرونة في الخطط المناسبة لها . هذا مع التأكيد على وجود سمات مشتركة ومجال رحب للتعاون العربي في مجال القوى العاملة تحقيقا لتكاملها .

٤ - ان الاستراتيجية المنشودة مطالبة بمعالجة سياسات التشغيل في مختلف القطاعات الاقتصادية ومجموعات الأنشطة المختلفة ، خاصة منها القطاع الزراعي والقطاع غير المنظم .

٥ - ترى اللجنة ، إضافة وتدعيما لبعض محاور الاستراتيجية المشار إليها في الوثيقة ، ضرورة الاهتمام بعلاقة الأجور بالتشغيل ، وبتأثير المتغيرات الدولية على وضع التشغيل في الوطن العربي ، وبوضع تشغيل القوى العاملة العربية المهاجرة في أوروبا وغيرها وأفاقه ، وبالتعمق في تناول علاقة التشغيل بالتعليم والتكوين ( التدريب ) من ناحية ، وفي علاقته بالاستثمار ونمط الانتاج من ناحية ثانية .



٦ - ان أبرز سمات التعاون والتكامل العربى فى مجال القوى العاملة تتمثل فى تجربة تنقلها التى أصبحت عنصرا رئيسيا فى اقتصاديات بعض البلدان العربية ، وأهم المجالات لايجاد فرص العمل لا بنائها واحدى الوسائل العملية لتمتين وشائج الأخوة العربية . وهذه الفرصة المثالية مهددة بالوفادة الأجنبية . وترى اللجنة ضرورة العناية القصوى بتنفيذ ما جاء فى ميثاق العمل الاقتصادى العربى المقرر من قبل قمة عمان ( عام ١٩٨٠ ) والخاص باحلال العمالة العربية محل العمالة الأجنبية الوافده بصورة تدريجية .

## سمات الاستراتيجية :

- على ضوء المعطيات السابقة رأت اللجنة أن تتصف الاستراتيجية المنشودة بجملة من السمات من بينها ما يلى :
- ١ - ان تتسم بدرجة عالية من المرونة والواقعية لكى تكون اداة عربية فعالة قابلة للتنفيذ .
  - ٢ - ان تستند إلى بيانات ومعلومات موثقة ومحصنة حول أوضاع التشغيل ، وأن تعتمد على مبدأ التشاور الواسع بين المعنيين بالتشغيل فى البلدان العربية .
  - ٣ - أن تركز على جهد قطرى يتضمن المسوح والدراسات وتقييم سياسات التشغيل ، وأن يتكامل هذا الجهد مع أنشطة منظمة العمل العربية المنتظرة فى المجال ذاته .
  - ٤ - ان تحاول الاستراتيجية ترجمة المواثيق العربية المقررة حول التشغيل والتعاون العربى فى مجال القوى العاملة بصورة مخططة تضمن التدرج والواقعية .

## اقتراحات رئيسية :

وفى ضوء استعراض اللجنة للجهود القطرية ، مع الأخذ فى الاعتبار قصور الجهود الدولية الموجهة للبلدان العربية فى مجال التشغيل ، والوضع الخطير للتشغيل فى البلدان العربية ، وإلى ضرورة الجهود الكثيفة القطرية والعربية للتخفيف من مشاكل التشغيل ومظاهره الحادة ، وضرورة استمرار هذه الجهود وترابطها وتكاملها على المستويين القطرى والعربى ، فإن اللجنة ترفع إلى المؤتمر الموقر مقترحاتها التالية :

□ أولا :

اعتبار عقد التسعينات عقدا عربيا للتشغيل تتكامل خلاله الجهود القطرية والعربية وتهدف هذه الجهود إلى :

- ١ - معالجة مشاكل التشغيل الحادة في إطار قطري وعربي .
- ٢ - اعداد استراتيجية التشغيل العربية المنشودة ضمن النتائج المبكرة لعقد التشغيل العربي .
- ٣ - إعداد البرامج الكفيلة لاستجابه التشغيل لاحتياجات التنمية بصورة متكاملة ومتوازنة .
- ٤ - تحقيق الطموحات العربية المقره في مجال تكامل القوى العاملة العربية بصورة متدرجة ومخططة .

#### □ ثانيا :

( ١ ) تشكيل لجان قطريه استشاريه للتشغيل تشرف عليها وزارات العمل في البلدان العربية ، ويمثل فيها اصحاب الأعمال والعمال بصورة مستمرة ، وتشارك فيها الأطراف الأخرى المعنية بتنمية القوى العاملة والتشغيل في كل قطر بالتعاون مع منظمة العمل العربية ، ويكون من مهام هذه اللجان :

- ١ - استكمال الجانب المعرفي للتشغيل من دراسات وبحوث ميدانية ومسوح ، وتقييم لسياسات التشغيل ، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية في القطر .
  - ٢ - تحديد ملامح مشاكل التشغيل الخاصة بالقطر ، وتحديد السياسات المناسبة لمعالجتها ببعديها القطري والقومي .
  - ٣ - تحديد البرامج التي يمكن أن تضمن جهدا عربيا مشتركا للتخفيف من مشاكل التشغيل ، وتحقيق استخدام أمثل للقوى العاملة العربية .
  - ٤ - الاسترشاد في تنفيذ الجهد السابق بوثائق عمل تعدها منظمة العمل العربية ، تتناول التعريفات ومنهجيات المسوح والبحوث الميدانية وأولويات البيانات ومجالات البحث لكي تظهر نتائجها قابلة للمقارنة وشاملة ، بغرض تحقيق تعاون عربي مخطط .
- (ب) قيام منظمة العمل العربية بجهد بحثي على المستوى العربي ودور اسناد ودعم للجهود القطرية ، وتوجيه المؤسسات التابعة لها للاسهام في هذا الجهد بفاعلية وفق منهج مدروس .

#### □ ثالثا :

تنظيم لقاء عربي علمي خلال عام ١٩٩١ حول استراتيجية التشغيل العربية ، يتم التحضير له بعناية ويعتمد على الانجاز المتحقق من خلال اللجان القطرية للتشغيل بشكل رئيسي ، وتنفيذ برنامج المنظمة في هذا المجال . وينبثق عن هذا اللقاء فريق عمل لاعداد الاستراتيجية المنشودة .

#### □ رابعا :

ادراج موضوع متابعة انجازات عقد التشغيل العربى على جدول أعمال مؤتمر العمل العربى فى دوراته المتلاحقة بهدف التقييم والتوجيه والدعم .

#### □ خامسا :

بذل جهود كثيفة على جميع المستويات للاستفادة من الامكانيات الفنية للمنظمات الدولية فى مجال تشغيل وفرص التمويل العربية والدولية لانشطة وبرامج عقد التشغيل العربى .

#### □ سادسا :

التوصية لدى المؤتمر الموقر بتكليف مجلس الادارة لتخصيص الاعتمادات اللازمة لتنفيذ الأنشطة المشار إليها فى هذا التقرير .



# دارالمعارف

طبع بمطابع دار المعارف (ج.م.ع. ٠)









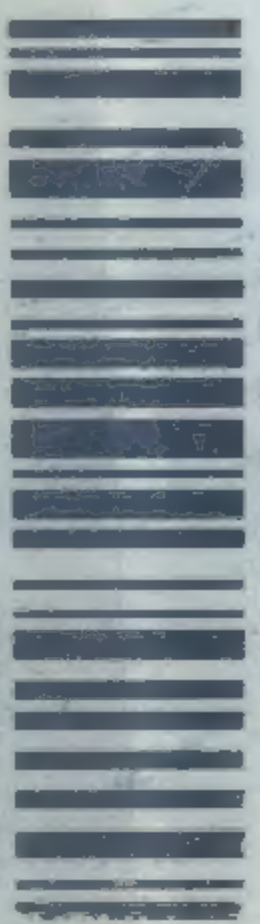


منظمة العمل العربية



مكتب العمل العربى

Bibliotheca Alexandrina



0222448